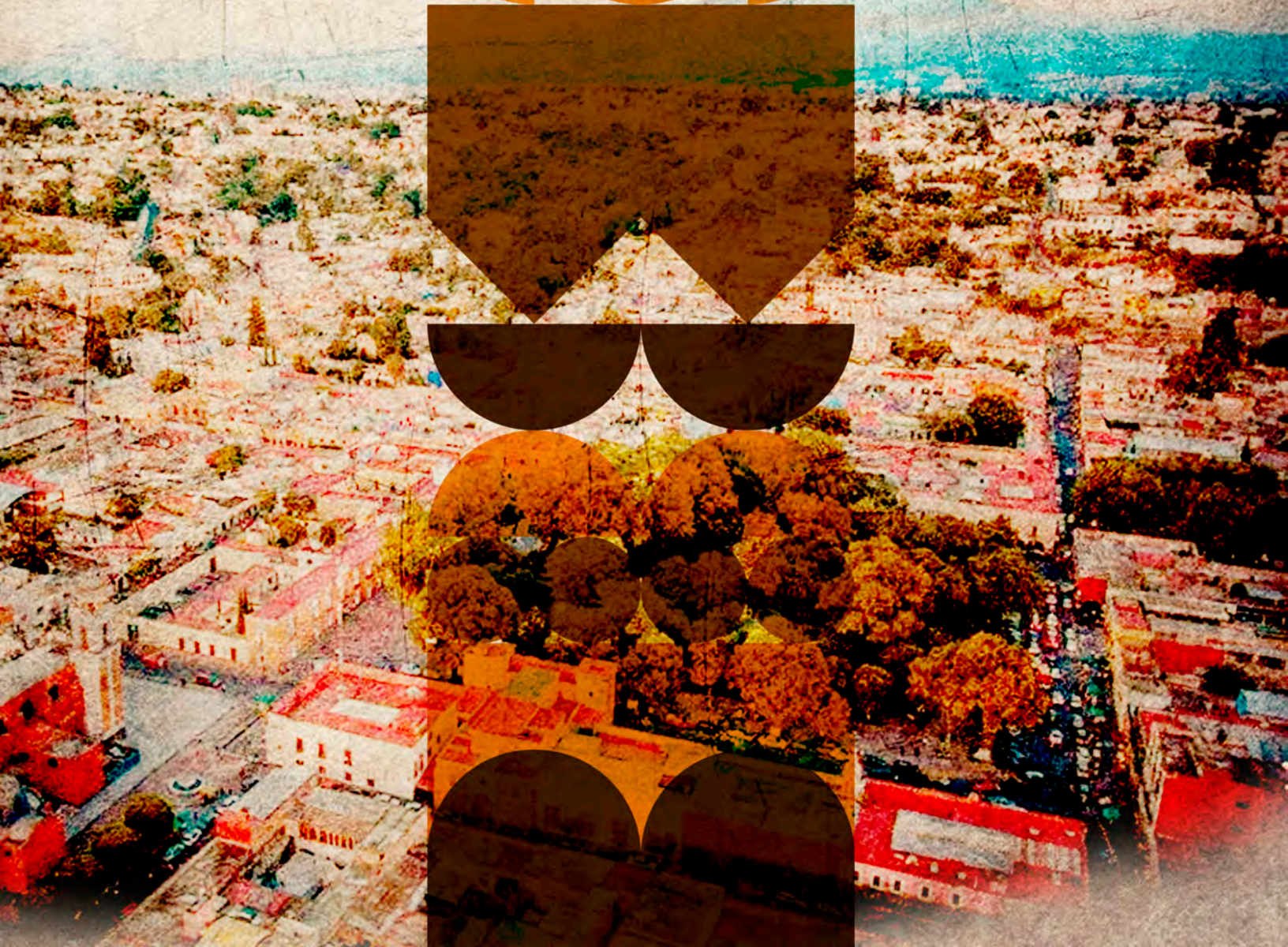

TLAXCALA EN TRANSICIÓN: GOBIERNO Y POLÍTICA (S)

COORDINADORA:
DRA. LAURA COLLIN HARGUINDEGUY



**TLAXCALA EN TRANSICIÓN:
GOBIERNO Y POLÍTICA(S)**

DIRECTORIO

EL COLEGIO DE TLAXCALA, A. C.

Dr. Serafín Ríos Elorza
Presidente

Dr. Gerardo Suárez González
Secretario Técnico

Dr. Alfonso Pérez Sánchez
Director Académico

Dra. Ivonne Virginia Campos Rico
Secretaria de Investigación

L.A.E. Marco Antonio Ibarra Álvarez
Director Administrativo

Lic. Karen Janeth Tirado Portillo
Coordinadora de Comunicación Social

Mtro. Arturo Juárez Martínez
Coordinador Editorial

TLAXCALA EN TRANSICIÓN: GOBIERNO Y POLÍTICA(S)

Laura Collin Harguindeguy

Coordinadora

Primera edición: Septiembre 2022

®El Colegio de Tlaxcala, A. C.

El Colegio de Tlaxcala, A. C.
Melchor Ocampo No. 28
C.P. 90600, San Pablo Apetatitlán, Tlaxcala
Tel: (01 246) 46 4 58 74, 46 4 77 25, 46 4 77 26 Ext. 202
Correo electrónico: elcolegiodetlaxcala@coltlax.edu.mx
Diseño de interiores: Rafael Cruz Sánchez
Diseño de Portada y Contraportada: Alejandro Ángel López Abriz

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación a doble ciego por pares académicos externos a esta institución, de acuerdo con las normas establecidas en la Política Editorial de El Colegio de Tlaxcala, A. C.

Todas las personas que participaron en este libro revisaron y aprobaron la versión final de su contribución para su publicación y difusión.

Las opiniones expresadas en las contribuciones de este texto corresponden exclusivamente a sus autores y no reflejan necesariamente las de El Colegio de Tlaxcala, A. C.

ISBN: 978-607-7673-81-1

Impreso en México/*Printed in Mexico*



¡Copia este libro!

Este libro se publica bajo una licencia CC BY-SA, lo cual significa que usted puede copiarlo, redistribuirlo, remezclarlo, transformarlo y construir sobre su contenido para cualquier propósito, incluso comercial, mientras dé el crédito apropiado, provea un enlace a la licencia, e indique si se realizaron cambios. Si remezcla, transforma, o construye sobre el material, debe distribuir sus contribuciones bajo el mismo licenciamiento que el material original. Detalles de licenciamiento:

<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Compartir no es delito.

Índice

PRESENTACIÓN. POLÍTICA, GOBIERNO Y SOCIEDAD EN TLAXCALA	11
CAPÍTULO I. POLÍTICAS DE BIENESTAR EN TLAXCALA: OPERACIÓN Y PERCEPCIONES	21
<i>Laura Collin Harguindeguy</i>	
<i>María Lilia Medina</i>	
1. Transferencias Monetarias Condicionadas como forma de combate a la pobreza	21
2. Trabajo de campo, actores y transferencias monetarias	27
3. Los programas de bienestar en la actualidad	29
3.1 Programas de becas	31
3.2 Pensiones para el Bienestar	49
3.3 La gestión del bienestar desde los hogares beneficiarios de programas	55
4. El trabajo asalariado como problema contemporáneo	61
5. Políticas de Bienestar Social: del estado de bienestar al estado mínimo, constante pérdida de derechos	63
Bibliografía	67
CAPÍTULO 2. EDUCAR CON VISIÓN DE GÉNERO: NECESIDADES DE ACCIÓN PÚBLICA DESDE LA EXPERIENCIA DOCENTE EN TLAXCALA	71
<i>Carolina Sthephania Muñoz Canto</i>	
<i>Ivonne Virginia Campos Rico</i>	
<i>Jenifer Morales Márquez</i>	
Introducción	71
1. Políticas estatales, género y la perspectiva de los actores	73
1.1 Políticas estatales	73

1.2 Enfoque orientado al actor, género y políticas públicas	77
2. Políticas estatales en atención al género: México y Tlaxcala	80
2.1 Contexto nacional de las políticas estatales en atención al género	80
2.2 Políticas estatales en atención al género en Tlaxcala	83
2.3 El Colegio de Bachilleres del Estado de Tlaxcala	87
3. Precisiones metodológicas	89
4. Resultados	91
4.1 Conformación de los grupos focales	91
4.2 Análisis: la perspectiva de género en la experiencia docente	92
4.3 Impacto, vinculación y desarticulación de la política pública en materia de género en el ámbito educativo de nivel medio superior	100
Reflexiones finales	102
Bibliografía	104

CAPÍTULO 3. POLÍTICAS PÚBLICAS Y NUEVAS FORMAS DE GOBERNAR EN TLAXCALA. EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y SU ANDAMIAJE INSTITUCIONAL

109

Angélica Cazarín Martínez

Emelia Higuera Zamora

Jehivie Adaluz Cabrera López

Introducción	109
1. Políticas públicas, gobernanza y rendición de cuentas	115
2. Contexto y diagnóstico de la corrupción en el estado de Tlaxcala	123
3. Medición y percepción de la transparencia y corrupción a nivel local	130
3.1 Resultados de aplicación de encuesta sobre percepción de corrupción	133
3.1.1 Bloque I: aspectos socioeconómicos	134
3.1.2 Bloque II: desempeño institucional	136
3.1.3 Bloque III: percepción ciudadana	155
3.2 Resultados de medición de indicadores (observatorio) sobre	

Transparencia	170
Conclusiones	171
Bibliografía	174
Anexos	177
CAPÍTULO 4. POLÍTICA FISCAL DEL ESTADO DE TLAXCALA. ANÁLISIS DEL PERIODO 2017-2021	187
<i>Manuel Aguilar Alfonso</i>	
<i>Javier Hugo López Rivas</i>	
<i>Lorena Idalia Torres Martínez</i>	
Introducción	188
1. La política fiscal, como parte de la política pública	190
1.1 La integración del erario público Tlaxcalteca	194
1.2 Ejercicio del gasto público	203
1.3 Tlaxcala y la relación fiscal con la Federación	207
Conclusiones	209
Recomendaciones	211
Bibliografía	212

PRESENTACIÓN

POLÍTICA, GOBIERNO Y SOCIEDAD EN TLAXCALA

Los gobiernos, tanto nacionales como estatales o municipales, en tanto órganos ejecutivos, son los encargados de la implementación de las políticas. Políticas que antes de su definición y concreción como tales pasan por procesos de negociación e inclusive confrontación. El origen de una política puede localizarse en un partido político, que asume la conducción de un estado nacional, pero también en acuerdos y compromisos internacionales, o en demandas por parte de la sociedad civil, o cualquiera de las combinaciones posibles. Una nueva política suele requerir de reglamentaciones, que implican decretos e inclusive modificaciones constitucionales; es decir, involucran la participación de los poderes legislativos, y donde se concretan las negociaciones o enfrentamientos, aunque también pueden suscitarse resistencias o presiones desde los actores sociales. A las normas jurídicas se agrega la creación o localización institucional, motivo de los cambios de nombres de las secretarías, o de creación de nuevas instancias.

En el caso de los gobiernos estatales, si bien pueden generar políticas propias, suelen acoplarse a las políticas nacionales e internacionales, para lo cual requieren realizar las adaptaciones necesarias sin descartar que siga operando la práctica colonial del *acátese, pero no se cumpla*; es decir, la persistencia de la simulación como estrategia de resistencia a determinadas políticas. Por lo general, entre el momento en que se define una política y

su instrumentación a nivel estatal suele transcurrir un tiempo y se presentan situaciones progresivas. Para entender en términos concretos cómo operan en la realidad las nuevas políticas o los cambios que se introducen, se requiere considerar los intereses en juego, las reacciones y las condiciones en que se instrumenta su ejecución, o sea, incorporar el factor humano, o la perspectiva de los actores, y cómo interaccionan, entendida como la teoría de la interfaz (Long, 2007). Así, al concebir las políticas de gobierno a nivel estatal como un proceso complejo en el que intervienen diferentes actores, fue que desde el Centro de Estudios Políticos y Sociales nos propusimos abordar el análisis de algunas de las políticas instrumentadas en Tlaxcala desde una perspectiva amplia que comprendiera los diferentes actores involucrados.

El proyecto colectivo de investigación “Tlaxcala en transición: Gobierno y política(s)”, realizado por los investigadores del Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPyS), de El Colegio de Tlaxcala, A. C., con financiamiento del Gobierno del Estado se abocó al análisis de algunas políticas de gobierno, su instrumentación en Tlaxcala y a recabar las percepciones de la población. Como resultado del proyecto colectivo, en los textos se aborda cómo se han adoptado políticas de gobierno en Tlaxcala al tiempo que se introduce la perspectiva de los actores. Se retoma, por lo tanto, el análisis de cómo las políticas de gobierno de carácter federal se adoptan, adaptan o reinterpretan a nivel estatal, de acuerdo con los intereses locales, así como la percepción y reacción que sobre las mismas tiene la población.

Si bien las políticas abordadas divergen en cuanto a sus temáticas, el abordaje metodológico fue ampliamente discutido por los participantes del proyecto, acordando que no se trata de una evaluación de programas que por lo general consisten en comparar lo programado con lo realizado, sin considerar el cumplimiento de objetivos, o si eso realmente supuso un beneficio para la población, es decir, el impacto de las acciones. Tampoco se trata de un estudio de opinión, como los que han estado haciendo por vía telefónica (2020 y 2021), donde se pregunta el grado de aprobación con respecto a alguna obra (del 1 al 10) y si uno le “confiaría la llave de su casa al gobernador”; en general, los estudios de opinión no permiten captar la

percepción de los actores, ni su posición al respecto, y generan frustración al que participa. Aún peor resultan las encuestas de satisfacción del cliente, formuladas de tal manera que solo admiten las opciones definidas por quien diseñó la encuesta. En este caso, lo que proponemos es el análisis de las adaptaciones de las políticas a nivel estatal, incorporando la visión y percepciones de la población de Tlaxcala con respecto a las políticas de gobierno, cómo les afectan y cuál es su reacción o alternativa al respecto. Partimos de la perspectiva de los actores y sus interacciones (Long, 2007). En las relaciones Estado-sociedad se identifican al menos tres grandes tipos de actores: gubernamentales, políticos y sociales. Estos disponen de distintos recursos y participan de una forma u otra en las tramas de interacción concretas que identificamos como relaciones Estado-sociedad, contenido de las interfaces; es decir, los procesos de conflicto, negociación y cooperación entre los actores involucrados. Las interfaces vinculan a actores gubernamentales, políticos y sociales en configuraciones (Elias, 1982) concretas que pueden ser públicas o privadas, formales o informales. Para ello, además del análisis documental, se recurrió a la realización de entrevistas a profundidad y encuestas.

En cada uno de los temas se seleccionaron a actores representativos, desagregados por sectores de manera que se consideraron tanto a operadores como beneficiados o perjudicados, e inclusive quienes manifestaron acuerdo, sin realmente ser beneficiados. Es decir, partimos de reconocer que no existe el bien común en general, sino que las acciones responden a determinados intereses, de grupos o sectores, que afectan positiva o negativamente a los afectados. Por lo tanto, resulta fundamental seleccionar a los participantes de acuerdo con su papel y características socioeconómicas, pero también equilibrar la consulta para considerar las diferentes posiciones y perspectivas de los actores. Así, el primer aspecto a considerar en la definición metodológica fue la selección del perfil de los actores a considerar e incorporar a las entrevistas y encuestas. Si bien se recurrió a la aplicación de encuestas, la metodología utilizada fue fundamentalmente cualitativa, pues pretendía acceder a la perspectiva y representaciones de los actores.

En el capítulo correspondiente a las políticas de bienestar se contemplan las llamadas políticas focalizadas de transferencias condicionadas con las que las políticas neoliberales pretenden combatir la pobreza y más recientemente la trasmisión intergeneracional de la pobreza. En consonancia con los acuerdos del llamado *Consenso de Washington*, las políticas nacionales de gobierno fueron modificadas, entre ellas las llamadas políticas sociales, las cuales fueron afectadas en primer lugar por la renuncia a la expectativa de incorporación de los trabajadores al desarrollo, mediante la oferta de trabajo estable, bien remunerado y las políticas de empleo pleno, que asociaban el bienestar al empleo y las prestaciones sociales. A partir del desastre generado por las políticas drásticas de ajuste, que en la llamada década perdida de los 80, condujo a un incremento exponencial de la pobreza (Banco Mundial, 1991); en los 90 sugieren políticas sociales compensatorias (Stiglitz, 1998) que suponen un viraje en cuanto a lo que se entiende como política social, la separación en cuanto a las políticas económicas y la creación de dependencias específicas encargadas de las políticas de desarrollo social (Boltvinik, 2013), en México la Secretaría de Desarrollo Social (1992). El cambio de perspectiva de sujetos del desarrollo a receptores de subsidios condujo a la *focalización* de las políticas sociales para la canalización de transferencias condicionadas, con el objetivo de que la población mantuviera suficientes niveles de consumo de bienes y servicios.

Ahora bien, frente a la tendencia a la privatización de los servicios públicos, las transferencias en un principio orientadas al combate a la pobreza se multiplicaron orientadas a garantizar el consumo de servicios, como el acceso a la educación mediante la multiplicación de los sistemas de becas en varios niveles. El modelo de políticas focalizadas al asociarse con la existencia de padrones de beneficiarios, tendió a centralizarse en las secretarías respectivas, mientras la operación quedó descentralizada; sin embargo, buena parte de las transferencias federales se asociaron y condicionaron a criterios de focalización, considerados a partir de indicadores de pobreza o vulnerabilidad. El estado de Tlaxcala no había creado una secretaría homóloga a SEDESOL, hasta la presente administración, por

lo que los programas de bienestar fueron operados por la delegación de la Secretaría de Bienestar. El capítulo aborda tanto la discusión teórica sobre las transferencias condicionadas y cómo operan en el combate a la pobreza, como las partes operativas de los diferentes componentes de los programas de bienestar, a través de entrevistas a beneficiarios y operadores de los programas. En cuanto a las políticas de bienestar se analizaron diversos programas de transferencias monetarias y su operación en el estado; asimismo, se consideraron la prestación y el acceso a los servicios de salud y educación. En cuanto a salud y educación se indagó sobre los motivos que llevan a la selección de un servicio público o privado y fuera del estado, así como las valoraciones de la oferta pública.

En el tercer capítulo, las autoras abordan uno de los temas más controversiales que afronta el Estado: el trato que se proporciona a las mujeres, incluyendo la trata, la violencia y perspectiva de género en las políticas de gobierno en Tlaxcala. La comunidad internacional, en la última mitad del siglo XX, ha puesto atención a las condiciones diferenciadas que se crean a partir del género y que establecen desigualdades. Derivado de este interés, se han construido y firmado múltiples documentos, convenciones y tratados desde el siglo pasado, luego de la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas en 1945. La primera agenda internacional compartida se desprendió de la Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1975, donde se estableció un “Plan de Acción” por diez años (Staff, 1998). A partir de ello, la agenda internacional se ha actualizado hasta la agenda del Desarrollo Sostenible 2030, actualmente vigente.

México ha suscrito diversos documentos y establecido, alineado a ellos, políticas públicas que también responden a demandas de movimientos sociales locales. Se cuenta desde el 2001 con un organismo a nivel federal: el Instituto Nacional de las Mujeres¹ el cual opera un fondo que atiende la búsqueda de la equidad (Proequidad). El estado de Tlaxcala, en el 2017,

¹ Con antecedente en el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo (1980).

estableció el *Programa a Favor de la Igualdad entre Hombres y Mujeres*. Este se encuentra alineado con lo propuesto por el *Plan Nacional de Desarrollo*, cuyas principales directrices se fundaron en las recomendaciones de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) que recuperó Proequidad. Además, se apoyó en un diagnóstico elaborado *ex profeso*, las sugerencias de la sociedad civil para la detección y atención de las problemáticas, y las sugerencias del grupo de trabajo que atendió la solicitud de la Alerta de Género en Tlaxcala (2016) finalmente establecida en 2021. Dicho programa se encuentra transversalmente articulado con el Plan Estatal de Desarrollo en cinco ámbitos;² interesa a esta investigación específicamente el que se denomina “impulso de una sociedad incluyente”, que incorpora las temáticas relativas al género. En este se proponen una serie de objetivos específicos ligados con la mejora de las condiciones de vida de manera amplia y la atención a la violencia; fundado en la premisa de que la desigualdad y el abuso, generan discriminación y violencia.

Metodológicamente, el acercamiento a las políticas de género partió de la perspectiva de los actores, para lo cual se recurrió tanto a la exploración etnográfica como documental. La idea fue tratar de comprender los elementos de orden cultural que intervienen en la construcción, aplicación y resultados de las mencionadas políticas desde un análisis crítico, para elucidar las lógicas que dominan el discurso en la materia, y contrastar sus postulados, aplicación y resultados a partir de las percepciones que tiene la población objetivo. Los mecanismos que accionan algunos tipos de violencias de género (consideradas como violencia estructural) en el contexto de Tlaxcala, vistos desde las políticas de gobierno (y sus posibilidades reales de éxito), se analizaron a partir de las lógicas patriarcales que median las relaciones cotidianas en la construcción de las identidades, particularmente, la violencia

² 1) Empleo, desarrollo económico y para las familias; 2) Educación pertinente, salud de calidad y sociedad incluyente; 3) Integración regional ordenada y sustentable; 4) Gobernanza, seguridad y protección para vivir en paz; y 5) Gobierno honesto, eficiente y transparente.

hacia las mujeres como parte de cierta masculinidad que permite que se reproduzcan esquemas violentos, y así observar cómo la naturalización del hecho produce víctimas en diversos contextos. Esta aproximación implicó no solo analizar la violencia prevaleciente hacia las mujeres, sino también las afectaciones que los hombres padecen producto del mismo entorno, su condicionamiento a reproducir conductas violentas que reafirman su masculinidad, así como la invisibilización de este enfoque en las políticas de gobierno generadas para atender la problemática y lo que esto significa para el aumento de la violencia estructural que prevalece en Tlaxcala.

El capítulo aborda la desigualdad y la violencia de género vistas desde el ámbito educativo en el estado de Tlaxcala, consideradas como problemáticas a las que el Estado está obligado a atender de manera directa y prioritaria a través de políticas estatales específicas. A partir de la perspectiva de los actores, el texto se enfoca de manera particular en el trabajo docente de profesores de educación media superior, en las herramientas y capacidades con las que cuentan para abordar temáticas relativas al género en las aulas, así como las percepciones que sobre la visión de género tienen tanto en hombres o mujeres, enfrentados a la labor docente en un contexto social en donde la violencia hacia las mujeres se encuentra muy extendida. El análisis se realiza a partir de la propuesta de Espinosa (2018) sobre las áreas que inciden en las políticas estatales con perspectiva de género, dando cuenta de las carencias y omisiones que la política estatal mantiene en este ámbito de la educación pública tlaxcalteca, y de las estrategias de abordaje y necesidades que los docentes identifican en la materia.

Las autoras del IV capítulo para abordar el complejo tema de la corrupción parten de plantear si existe una definición aceptada universalmente para definir el fenómeno, y encuentran diferentes posturas y enfoques de acercamiento e intentos de definición. El capítulo no pretende hacer una reflexión profunda en torno al concepto, sino una revisión respecto de la reproducción y aceptación sistemática de actos de corrupción que no encuentran fin ante la cobertura la impunidad, que no es otra cosa que la clara evidencia de la incapacidad de los gobiernos y sus instituciones por detener el abuso de

poder en todas sus manifestaciones, medrando los recursos públicos como una práctica consuetudinaria. Para el análisis, las autoras retoman la *Reforma Constitucional* en materia de anticorrupción en México (promulgada el 13 de diciembre de 2014), que se tradujo en la creación por ley de sistemas anticorrupción en las 32 entidades del país.

Para abordar un tema tan sensible y poco explorado como el de la corrupción³ y la rendición de cuentas, se optó por el análisis de percepción ciudadana abordando cómo se han traducido en términos locales los mecanismos de interacción entre los actores gubernamentales y la ciudadanía, en la materia. Metodológicamente se recurrió al uso de técnicas mixtas: cuantitativas para la creación de una base de datos que analiza indicadores y variables, para construir un índice de transparencia y rendición de cuentas; así como cualitativas mediante cuestionarios digitales para registrar la percepción de la corrupción. La combinación de estos datos se integró al *Observatorio de Transparencia, Rendición de Cuentas y Corrupción*, producto académico disponible para futuras consultas internas y externas, cuyo alcance no se limita a la presente administración estatal.

El capítulo integra tres grandes apartados y conclusiones. El primero aborda desde un enfoque conceptual y teórico las políticas públicas, de gobernanza y rendición de cuentas, como elementos claves para la comprensión del origen e impacto del fenómeno de la corrupción. En el segundo y tercer apartados, se aborda el caso de estudio (estado de Tlaxcala) para lo cual se retoman los resultados de investigación de la encuesta aplicada a una muestra de ciudadanos, no sólo para contextualizar localmente el fenómeno sino al mismo tiempo, diagnosticar la corrupción en el sector público, es decir, se mide a través del instrumento (encuesta), la percepción de los tlaxcaltecas en torno a los niveles de transparencia y corrupción en el espacio público.

³ Se atiende a la Agenda de Estado sobre el fortalecimiento a la investigación científica en el tema de: XXII ética pública, transparencia y combate a la corrupción.

Finalmente, se agrega un apartado de conclusiones, donde se revisan los avances en el diseño e implementación de la política pública en materia de corrupción en la entidad y el vínculo orgánico con la percepción ciudadana. Así, las autoras en su reflexión proponen que en países como México, y en estados como Tlaxcala, la lucha contra la corrupción no solo implica construir un andamiaje institucional con leyes fuertes, sino que pasa por modificar el sistema educativo, fomentando valores entre ciudadanos y funcionarios donde estos últimos cambien su visión patrimonialista de los recursos públicos, sentando con ello las bases para propiciar conciencia colectiva sobre la honestidad, ética y moralidad tanto en el espacio público, en el contexto de un buen gobierno.

El último capítulo fue pensado, diseñado y conformado con el propósito de hacer más asequible el conocimiento de la política fiscal y monetaria del estado de Tlaxcala, configurándose como una lectura comprensible tanto para la academia y público en general, como lo indica el título: *Política fiscal del estado de Tlaxcala; análisis del periodo 2017-2021*, es una explicación sobre el circulante económico de esta entidad a manera de análisis crítico y propositivo. El texto contiene una selección de problemas cuya discusión consideran los autores de primordial importancia, haciéndose necesaria para todos aquellos que deseen tener una panorámica actual y global sobre la economía interna. El fin es introducir al lector de manera clara a ámbitos que no son sencillos de dilucidar, tratando de delinear los presupuestos y distinciones esenciales sobre temas obligados en la economía doméstica. Del mismo modo, se buscan promover los criterios básicos para acceder y evaluar las condiciones generales y particularidades de la economía estatal, estableciendo un mínimo de conceptos que permita visibilizar una radiografía básica sobre la estructura económica que muestre las debilidades y fortalezas del estado. Esto en un escenario en el que se observa la mancuerna del binomio económico entre el gobierno local y la presencia del gobierno federal, en el paulatino crecimiento y desarrollo de la sociedad tlaxcalteca.

Bibliografía

- Bolvinik, J. (2013). Necesidad de reformar la reforma social neoliberal implantada en México a partir de los años noventa. En Huesca, L., Aranda, P. y Horbath, J. *Alternativas en la Crisis para la transformación de las políticas sociales en México* (p. 279). ITESO/El Colegio de Sonora, CIAD.
- Banco Mundial (1991). *Entendiendo la pobreza. informe anual 1991 del banco mundial (español)*. birf. aif <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/853331468320663308/banco-mundial-informe-anual-1991>
- Espinosa, J. (2018). *Guía de género para políticas estatales más transformadoras*. Oxfam. Intermon.
- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. CIESAS/El Colegio de San Luis.
- Stiglitz, J. (1998). Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington. *Desarrollo Económico*, 38(151), 691-722.

Centro de Estudios Políticos y Sociales
El Colegio de Tlaxcala, A. C.

CAPÍTULO I. POLÍTICAS DE BIENESTAR EN TLAXCALA: OPERACIÓN Y PERCEPCIONES

Laura Collin Harguindeguy¹
María Lilia Medina

1. Transferencias Monetarias Condicionadas como forma de combate a la pobreza

A partir de los años 90 del siglo pasado, como parte del paquete de políticas neoliberales, el desarrollo social se separa del económico y se vuelve objeto de políticas específicas, operadas por dependencias especializadas (Boltvinik, 2013) que habrán de operar programas focalizados de transferencias condicionadas. Las políticas técnicamente llamadas de *transferencias condicionadas* suelen asociarse con los gobiernos locales —nacionales—, asociadas a sus tendencias populistas o de *manipulación clientelar*. Asimismo, se relacionan con subsidios a los *pobres*, sin embargo, su presencia en la mayoría de los países² y su uso no solo con los “pobres” sino también en estratos medios, sugiere un diseño de política pública, de los inducidos por los organismos internacionales asociados con las políticas derivadas del

¹ Doctora en Antropología por la Escuela Nacional de Antropología e Historia.

² Los PTC operan en la actualidad en 18 países de la región y benefician a más de 25 millones de familias (alrededor de 113 millones de personas), es decir, el 19% de la población de América Latina y el Caribe, a un costo que ronda el 0.4% del PIB regional (Cecchini, 2011).

Consenso de Washington (Puello-Socarrás y Gunturiz, 2013), orientadas por un lado a minimizar la participación estatal —el estado mínimo—, pero sobre todo a instaurar la flexibilización laboral, que en suma supone modificar una estructura del estado basada en la existencia de derechos —de la primera a la cuarta generación—, a una fundada en contratos privados y favores, llamado también el capitalismo de cuates. Las transferencias condicionadas vendrían a paliar las condiciones de trabajo precarizadas, la carencia de trabajo, y la desaparición gradual de las prestaciones sociales.

Si alguien pretende una definición común a los diferentes programas de *transferencias condicionadas* (TC), es que consisten en entregas periódicas de dinero, condicionadas al cumplimiento de ciertos requisitos, que no implican una relación laboral, ni se adquieren derechos de antigüedad, es decir consisten en un *pago*, que no un *salario*. Al repartir dinero garantizan la posibilidad del consumo, pero no la inserción laboral. A diferencia de sus antecedentes: los seguros de desempleo, la TC no condicionan un período limitado mientras se encuentra trabajo, pues se sobreentiende que no necesariamente encontrarán trabajo. Las TC pueden ser de carácter temporal, o sin fecha de caducidad, si se cumplen las condiciones sujeto de convenio. Las más conocidas y criticadas son las que se otorgan a quienes son considerados en “situación de pobreza”:

La estructura básica de los PTC consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertos compromisos asociados al mejoramiento de sus capacidades humanas. (Cecchini, 2011, p. 7)

Las críticas más frecuentes refieren a que prohíjan y avalan la “flojera”, y están propiciando la existencia de personas que ya no quieren trabajar: *están acabando con la cultura del trabajo*. Por otra parte, existe un “pensamiento común respecto a los planes y es que incentiva a las chicas a tener más hijos” (Hilding-Ohlsson y Etchebarne, 2013, p. 5). Donde estas políticas se han generalizado se sostiene que hay dos generaciones de hijos que nunca vieron

trabajar a sus padres, o se los mantiene como *rehenes de la informalidad laboral* (Tetreault, 2012). Desde la perspectiva de género se señala que colaboran a “reforzar el rol de las mujeres en tanto administradoras de las tareas del hogar y sus miembros, rezagándola a lo doméstico familiar y limitando su acceso tanto al empleo remunerado, como a su participación social y política” (Maffei, 2012, p. 1). En la mayoría de los casos, el reparto de dinero se vincula con el crecimiento del clientelismo (Hevia, 2009; Tetreault, 2012) pues las CT son intercambiados por “militancia”, se dice que los beneficiarios trabajan de manifestantes; en México diríamos que acarreados. En el caso de México, se han puesto candados un poco infructuosamente para evitar tanto la manipulación política (Hevia, 2009) como para asegurar el destino del gasto. La primera medida, en el transcurso del tiempo, fue la de canalizar el recurso a través de las mujeres (Cecchini, 2011). En su momento, se identificó como problema que los hombres al disponer de efectivo tendían a gastarlo en *las cantinas*; por otra parte, se evidenció que mientras los hombres recibían un ingreso, no buscaban otro, mientras que las mujeres primero lo canalizaron a la alimentación y como complemento, pues procuraban trabajar en otras actividades.

En el caso de México, en contrapartida del reparto de dinero se condicionan ciertas contraprestaciones: de PROGRESA (Hevia, 2009) a PROSPERA (Rawlings, 2003), pasando por OPORTUNIDADES, algunos componentes se han modificado, perfeccionado o incrementado (Boltvinik, 2013).³ La primera experiencia tuvo como referencia central la nutrición infantil, por lo tanto, la condición o contraprestación refirió a una la visita mensual a la clínica de salud para medir y pesar a los bebés y atender, mediante el reparto de suplementos la desnutrición infantil. La 4T en vez de sustituir las transferencias las diversificó en: Becas Benito Juárez, Pensión para el Bienestar de las personas adultas mayores, Apoyo para el Bienestar de niñas, niños y adolescentes de madres trabajadoras, Pensión para el Bienestar para

³ Boltvinik realiza un análisis pormenorizado de los cambios en los programas y los compara los instrumentados en la ciudad de México.

personas con discapacidad, Jóvenes construyendo futuro. Con el arribo del nuevo gobierno y su planteamiento en torno a la cuarta transformación, se ha intentado abatir el clientelismo, decretando el carácter universal de alguna de las transferencias, como las de las personas de la tercera edad, y la transferencia directa de los recursos en las demás.

La extensión de las transferencias para la asistencia a la escuela hasta los estudios de preparatoria permitió dotar al programa de una teoría: la de la *ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza*: “inversion that aims to reduce current poverty while developing the human capital of the next generation, in the attempt to break the intergenerational transmission of poverty” (Stampini, 2012, p. 2). La teoría de la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza tiene como fundamento el desarrollo de las *capacidades humanas* de Sen (1996) y parte de una premisa no constatada en la realidad que, al aumentar los niveles educativos, aumentarán sus condiciones de empleabilidad. En la presentación del estudio para el BID, se menciona de manera directa el tema del empleo, como propósito: “asegurar que los niños de los hogares beneficiados logren un nivel escolar suficientemente alto para permitirles salir de la pobreza a través del empleo, eliminando así la necesidad de que la siguiente generación reciba asistencia social” (Stampini, 2012, párrafo 5°). La educación se observa como condición del empleo y el destino de las capacidades desarrolladas, abonando a la calificación del trabajo asalariado, como si la demanda de trabajo asalariado se encontrara en expansión (Tetreault, 2012). En la práctica, el incremento de los estudios no se ha traducido en mayores salarios, pues los grupos con más preparación suelen presentar mayor desempleo.

Las evaluaciones realizadas sobre los resultados de *Oportunidades* no lograron demostrar la ruptura de la *transmisión intergeneracional de la pobreza*, en los términos buscados en varios sentidos: el éxito económico de los becarios resulta menor al de los migrantes transnacionales; por otra parte, quienes incrementan su escolaridad en comunidades indígenas tienden a permanecer en un *limbo social*, pues no lograron insertarse exitosamente en “la estructura y los usos del mundo profesional urbano”, pero fueron

excluidos de los usos y costumbres quedando a “medio camino entre los modos de vida tradicionales y los que desearon” (Escobar-Latapi, 2012 p. 202). De los becarios que encontraron empleo u ocupación remunerada, la mayor parte se encuentra vinculado al sector público, convertidos en *brokers* de los programas de gobierno (Ibid., p. 199), como intermediarios entre estos y las comunidades. Por otra parte, de los que pretendieron continuar estudios: “Un año después de migrar a una ciudad media o grande para emprender estudios universitarios, quedaba apenas un poco más de la mitad” (Escobar-Latapi, 2012, p. 198). El aparente logro en cuanto al incremento de los años de estudio fue mínimo: dos años de diferencia entre becarios y no becarios. Un logro no identificado en las evaluaciones, pero evidente en el trabajo de campo, es que los jóvenes ya no quieren trabajar en el campo, prefiriendo engrosar las filas del trabajo informal y precarizado (González-Fuente y Flores, 2018). En el caso de Tlaxcala, los salarios ofrecidos a quienes presentan título profesional se mantienen tan deprimidos como quienes carecen de formación académica (Collin, 2021). En términos de evaluación, el incremento de años de estudio ha permitido mejorar los indicadores nacionales de desarrollo, sin que hasta el momento se pueda demostrar que se cumplió con la expectativa de romper la trasmisión intergeneracional de la pobreza. En Tlaxcala se constató entre los jóvenes que se incorporan al mundo de trabajo:

Esquemas de percepción que incorporan disposiciones laborales precarizadas, que dan lugar al adulto requerido por el sistema: un trabajador-emprendedor precarizado, un consumidor fragmentado entre el endeudamiento y la satisfacción de sus necesidades individuales y, en definitiva, un adulto que toma decisiones en un marco de incertidumbre y ausencia de oportunidades. (González-Fuente y Flores, 2018, p. 572)

La justificación teórica de las transferencias condicionadas remite a romper la trasmisión intergeneracional de la pobreza y, en ese sentido, es la de una inversión a largo plazo: que confía en la posibilidad de empleo, empleo que en tiempos actuales parece una quimera. A la crisis del empleo responden los

restantes programas de transferencias condicionadas, ignorados o silenciados por las fuentes institucionales, que solo consideran como TC a los programas orientados al combate de la pobreza.

La crisis laboral no afecta solamente a los llamados pobres estructurales (CONEVAL, 2012; Villarespe-Reyes, 2010); desde hace tiempo se ha hecho evidente —en contra de la expectativa en cuanto a que un mayor nivel educativo aportaría a la empleabilidad— que los principales afectados por el desempleo son los jóvenes y entre estos los egresados universitarios (OIT, 2012). La dificultad de encontrar trabajo al concluir la licenciatura, que el trabajo tenga que ver con la formación obtenida, así como el ingreso que permite la reproducción social, es común en países híper desarrollados como en los subdesarrollados. La respuesta institucional ha sido: síguete capacitando, obtén la maestría para incrementar la empleabilidad y si aún no consigues empleo entonces el doctorado.

El sistema, aplicado primero a infantes, se ha extendido a la secundaria, estudios superiores, y a los egresados de formación superior. Hecho ignorado por la mayoría de los analistas de las CT que las restringen a las políticas focalizadas de combate a la pobreza y observan como anomalía cuando estas se extienden a otros sectores (Stampini, 2012). Para invertir en la supuesta empleabilidad, basada en capacidades, se crearon becas. Algunos estudiantes asumen la ideología de la mayor competitividad como posibilidad de su inserción en el mercado, pero la mayoría consideran las becas de maestría y doctorado como *seguros de desempleo*. Las consecuencias son varias, desde los apologistas del sistema se menciona que “Se trata de la fuerza de trabajo más calificada en la historia, en la medida en que es la más preparada” (Amozurrutia, 2015); en otras palabras, la producción en masa de grados superiores, la multiplicación de posgrados y la degradación de contenidos, o la *macdonalización* (Ritzer, 2005) de la educación. Desde la perspectiva de la docencia sufrimos por el ingreso de alumnos solo interesados en la beca-seguro de desempleo, sin ninguna vocación por la investigación o el conocimiento.

Las diferentes políticas de transferencias monetarias contemplan la formulación de un padrón de *beneficiarios*: el padrón integra a quienes merecen la transferencia, ya sea por su grado de pobreza, su apego a las condiciones exigidas, o por su productividad; en segundo término implican el cumplimiento de condiciones que determinan la permanencia o la exclusión del programa; como tercer característica contemplan una serie de controles para el seguimiento y la permanencia no se encuentra garantizada, por lo tanto no constituye un derecho sino un premio o un apoyo y en ese sentido pueden considerarse asistencialistas Asimismo, el apoyo, estímulo o el nombre adoptado, no implica un salario; por último, la transferencia se maneja por tarjeta, o entrega individualizada, o lo que es lo mismo el apoyo se individualiza, y se responsabiliza al individuo de perderlo o mantenerlo. Como obvio resultado, se trata de transferencias que no generan derechos ni prestaciones, ni cuentan para la jubilación.

El formato homogéneo las incluye dentro de una corriente: la de la nueva gestión pública, que se enmarca en las “Teoría de la Elección pública, la teoría de Costes de Transacción y la teoría de la agencia. Doctrinas que persiguen reformas administrativas mediante ideas de competencia, elección, transparencia y control” (García-Sánchez, 2007, p. 39), que justifica sus medidas en la crítica de la burocracia y la búsqueda de la eficiencia. Detrás de los argumentos de la mercadotecnia se esconde la realidad: la decadencia de la sociedad salarial y la aspiración de la flexibilización laboral, que destruye toda estabilidad y seguridad a las condiciones de trabajo. En palabras de Adelantado y Scherer (2008): “el estado no puede mostrarse como socialmente eficaz porque si lo hace deja de ser económicamente eficiente” (p. 121).

2.Trabajo de campo, actores y transferencias monetarias

El propósito de esta investigación es tanto indagar sobre la operación de los programas orientados al bienestar de la población, como explorar las representaciones de la población en torno a los programas de Bienestar que

opera el Gobierno Federal en la entidad, pero sobre todo cómo se integran las transferencias monetarias en la reproducción social de los hogares en Tlaxcala. Para identificar los programas de Bienestar que aportan a la reproducción social de los hogares se consultaron los programas prioritarios del Gobierno Federal, seleccionando los programas referidos a política social, y de estos los que implican transferencias condicionadas. Una vez seleccionados los programas a observar, se procedió al análisis de las reglas de operación, y dada la diversidad de los sujetos beneficiarios y las modalidades fue necesario diseñar diferentes tipos de entrevistas. Por otra parte, dado el contexto de pandemia y las características diversas de los programas la localización de beneficiarios, siguió diversas estrategias sobre todo a partir de contactos personales. A través de familiares, amigos y grupos de WhatsApp fue posible establecer comunicación con las personas a entrevistar. Al final de cada entrevista se pedían sugerencias para entrevistar a otras personas. Por este mecanismo se estableció contacto directo con beneficiarios y funcionarios acordando fecha, hora y medio a utilizar para la entrevista.

En virtud de que la beca para niños y niñas para madres trabajadoras y la de educación básica constituyen apoyos focalizados destinados a localidades con alta marginación y familias viviendo en circunstancias por debajo de la línea de pobreza, contactar a beneficiarios fue complicado. Se intentó consultar los padrones de beneficiarios, pero solamente mostraban el nombre de la persona y la cantidad recibida, así no era posible localizar de manera personal a los beneficiarios. En consecuencia, se procedió a identificar las localidades con alta marginación. Se consultaron las bases de datos de CONEVAL, se anotó las localidades de alta marginación. Después de identificar las localidades con alta marginación, se consultaron directorios escolares del estado, en algunos casos de planteles de primaria, en la página de la escuela era posible enviar un mensaje, así se hizo, pero no se obtuvo respuesta. En relación a preescolar, en la página del plantel aparecía un número telefónico (en pocos casos). En varias ocasiones se marcó a dichos teléfonos y no fue posible establecer comunicación. Se visitaron dos escuelas

en Atlahapa, pero en ellas no figuraban becarios. Finalmente, después de dos intentos fallidos con directoras de secundaria, fue posible localizar becarios de este programa en Santa Clara Ozumba del municipio de Atlangatepec, a través del Comisario Ejidal de San Pedro Ecatepec del mismo municipio, persona bastante conocedora de la región y con contactos adecuados, de tal manera que él aseguró la existencia de becarios en esa localidad en los tres niveles de educación básica. Se acudió al lugar, se platicó con las directoras y ellas ofrecieron pedir a las madres su autorización para compartir el número de sus teléfonos celulares, así fue posible entrevistar a 13 personas.

En total se realizaron 53 entrevistas, cuatro a funcionarios de Bienestar Tlaxcala, una con el titular de Becas Benito Juárez en Tlaxcala y tres con *Servidores de la Nación*. Las entrevistas correspondientes a beneficiarios fueron 45: 13 de Educación básica y 13 entre 7 de preescolar, 1 de primaria y 5 secundaria. En educación media superior se entrevistaron a 6 becarios y 4 madres, para ver si tenían percepciones divergentes. De Jóvenes Escribiendo el Futuro, se realizaron 5 entrevistas, y 6 de Jóvenes Construyendo el Futuro. En cuanto al programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y niños de Madres Trabajadoras, no fue posible encontrar beneficiarios, pues el programa no operó en 2021, pero se entrevistó a una directora de guarderías, que fue el programa que le antecedió. En cuanto a los dos programas de pensiones (adultos mayores y personas con discapacidad) se entrevistaron 6 y 5 beneficiarios respectivamente. Las entrevistas se realizaron casuísticamente y fueron en forma presencia, por teléfono o por internet, y un *focus group*.

3. Los programas de bienestar en la actualidad

Los programas considerados como prioritarios por el Gobierno Federal son 30, de los cuales se pueden ubicar dentro de la política social los siguientes:

- Programa de apoyo para el bienestar de niñas, niños, hijos de madres trabajadoras.
- Beca Bienestar Educación Básica (educación).
- Beca Bienestar Educación Media Superior (Educación).

- Beca Bienestar Educación Superior (Educación).
- Jóvenes Construyendo el Futuro (Trabajo).
- Pensión para personas con discapacidad (Bienestar).
- Pensión Universal para Personas Adultas Mayores (Bienestar).

Unos programas son considerados como “pensión” y otros como “beca”. Los tres programas considerados como becas atienden a la antes mencionada premisa de la ruptura de la trasmisión intergeneracional de la pobreza, mediante la superación académica, mientras que Jóvenes construyendo el futuro atiende a la dificultad para encontrar empleo, a pesar de haber estudiado, y mejora las cualificaciones, mientras que los dos tipos de pensiones constituyen prestaciones sociales, para personas que no pueden trabajar o que concluyeron con su vida activa. Las reglas de operación de los programas señalados son emitidas por diversas secretarías de estado, lo cual haría pensar con son dichas secretarías las responsables de la operación del programa; sin embargo, en la operación de todos ellos se involucra la Secretaría de Bienestar. Solo en tres de ellos dicha secretaría fue la responsable designada en las reglas de operación. Cabe destacar que, en los tres programas referidos a la educación, las reglas de operación son emitidas y signadas por el titular de la Secretaría de Educación Pública, pero en tal documento se especifica como responsable de la operación a la Secretaría de Bienestar. El programa Jóvenes construyendo el futuro es totalmente responsabilidad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, pero Bienestar interviene en la supervisión. En lo referente a las dos pensiones (personas con discapacidad y adultos mayores), ambos programas son signados por el titular de la Secretaría de Bienestar y en su operación aparece como la única dependencia responsable. En opinión de uno de los referentes de la Secretaría de Bienestar:

“El pensamiento que da origen a la política social del presente sexenio, especialmente con relación a becas y pensiones, parte de considerar la responsabilidad que el gobierno tiene para generar bienestar para todos los mexicanos, desde “la cuna hasta la tumba”, es decir alude a que todos

los mexicanos tenemos derechos desde el nacimiento hasta la muerte, es decir que cuando un mexicano nace tiene derechos, tiene posibilidades de acceso al bienestar”. (entrevista 1 sep. 2021)

Desde una perspectiva analítica, se puede considerar que las pensiones responden a la falla de los sistemas previsionales, cuya cobertura nunca alcanzó al total de la población, sino solo a los asalariados y a su franco retroceso a partir de los 90 del siglo pasado. En cuanto a las becas, demuestran la incapacidad de los hogares para su reproducción social.

3.1 Programas de becas

Las reglas de operación de las Beca educación básica para el bienestar de las familias Benito Juárez fueron publicadas el 29 de diciembre de 2020 en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y suscritas por el titular de la Secretaría de Educación Pública; sin embargo, la dependencia directamente responsable de su ejecución es la Coordinación Nacional de Becas Benito Juárez de la Secretaría de Bienestar, a través de su estructura a nivel estatal y local. En la operación del programa también intervienen diversas dependencias de la Secretaría de Educación Pública, en nivel nacional la Subsecretaría de Educación Básica, las autoridades educativas de los diferentes niveles de gobierno y las autoridades escolares en el nivel local. Otras dependencias involucradas en la operación de este programa son: el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF).

El objetivo principal es fomentar la permanencia de niños, niñas y adolescentes inscritos en planteles de educación básica de carácter público, que sean integrantes de familias en condición de pobreza y marginación, o vivan en localidades de similares características, a través de becas con cobertura nacional cuya asignación depende de la suficiencia y disponibilidad presupuestal autorizada por la SHCP.

Los requisitos a cubrir por la familia solicitante de la beca son: a) que tengan hijos inscritos en algún plantel de educación básica de carácter público perteneciente al Sistema Educativo Nacional; b) que ninguno de los hijos reciba otra beca educativa con el mismo fin, otorgada por alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Nacional; y c) que el ingreso estimado por persona sea inferior a la línea de pobreza establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política social (CONEVAL). Aunque no constituye precisamente un requisito, en este apartado se señala que si el tutor o tutora de los menores se encuentra estudiando podrá acceder a otro programa de becas de la Coordinación Nacional o de alguna otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, siempre y cuando cumpla con los requisitos que dicho programa establezca.

Además de los requisitos para la inscripción al programa, para la selección de las familias a beneficiar existen los siguientes criterios de priorización: 1) familias con algún integrante indígena o afromexicano; 2) familias que habitan en una localidad prioritaria; 3) familias con algún miembro que asiste a un plantel educativo; 4) familias con mayor número de niñas, niños y adolescentes que asisten a un plantel educativo de educación primaria o secundaria; 5) familias con mayor número de niñas y/o niños menores de seis años; 6) familias monoparentales; 7) niños, niñas y adolescentes en orfandad por COVID-19; 8) familias con integrantes con alguna discapacidad; 9) adolescentes embarazadas; y 10) madres adolescentes.

De acuerdo con la información proporcionada por el responsable del programa en Tlaxcala, el objetivo de este programa es fomentar que las niñas, niños y adolescentes inscritos en instituciones de educación básica del Sistema Educativo Nacional y que son integrantes de familias en condición de pobreza, marginación o que habitan en localidades prioritarias o asisten a planteles educativos en esas localidades, permanezcan y continúen sus estudios, el grupo objetivo son niñas, niños y/o adolescentes menores de 15 años, inscritos en planteles de educación inicial, preescolar, primaria o secundaria.

La Coordinación Nacional de Becas Benito Juárez diseña los instrumentos electrónicos para la inscripción de los posibles beneficiarios, informa a los niveles estatales las localidades y escuelas seleccionadas con información procedente de la Comisión Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). Con esta información, el Responsable de Atención establece comunicación con la madre o tutor del posible beneficiario, vía celular, a fin de obtener información para una encuesta que se maneja de manera electrónica y se solicitan datos socioeconómicos de la familia (cantidad de miembros, ingresos). Los datos son procesados por un programa diseñado en la Coordinación Nacional, mediante el cual se establece si los datos corresponden a una familia que se encuentre por debajo de la línea de bienestar mínimo, según lo establece la Comisión Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), este es el principal criterio para incorporar al solicitante. Elegidos los beneficiarios incluidos, se informa al nivel estatal a fin de que el Responsable de Atención acuda al plantel a realizar el registro correspondiente.

La entrega de la beca es: a) directa en mesa de atención y b) transferencia bancaria a tarjeta emitida por el Banco del Bienestar, mediante la cual se puede hacer el retiro del efectivo en cualquier cajero Red o en centros comerciales. La beca se otorga por familia, no por estudiante, su monto es de \$800 mensuales en pagos bimestrales, durante los diez meses que dura el ciclo escolar. Para obtener la tarjeta del Banco del Bienestar, se cita a los beneficiarios y un empleado del banco acude con las tarjetas para hacer la entrega, con la protección de la Guardia Nacional.

No se realizan actividades conjuntas entre el Responsable de Atención y los Servidores de la Nación, solo comunicación informal. Parece que la no intervención de los Servidores de la Nación puede evitar un sesgo, pues al interactuar con los habitantes del área a su cargo les permite una especie de liderazgo y tal vez esto propicie alguna preferencia en la inclusión de algún solicitante. Eventualmente se presentan a solicitar la beca niños o adolescentes que no están inscritos en el plantel.

La mayoría de las familias entrevistadas cuyos hijos asisten al nivel preescolar se componen de entre cuatro a seis miembros; solamente en un caso fueron dos. Los gastos para la manutención de la familia, por lo general, están a cargo del jefe de familia, pero también reciben aportaciones de otros miembros familiares. Las ocupaciones de los jefes de familia son variadas: jornaleros, renteros, obreros, con sueldos precarios que van desde 800 pesos a la semana hasta 1,200. Los que realizan labores del campo no tienen tierra propia, trabajan para otra persona o rentan la tierra. En menos hogares, los gastos son compartidos por esposo y padres; o por esposo y suegros. También se da la cooperación entre hermanos.

En las familias extensas que abarcan más de una generación, además de la beca para el preescolar, la mayoría de los adultos mayores reciben la pensión de Bienestar. La generalidad de las personas identifica los apoyos como “Benito Juárez”. El número de niños en edad escolar varía entre uno y tres. Todos asisten a la escuela. En el preescolar no se pagan cuotas, los padres de familia cooperan para algunos gastos de mantenimiento y dependiendo de lo que se vaya necesitando acuerdan la cooperación. En primaria solamente un padre manifestó pagar 150 pesos como una inscripción y eso fue un acuerdo de todos los padres de familia, los demás manifestaron similar situación que, en el preescolar, es decir, cooperan según se vaya necesitando. En la secundaria es igual. En la primaria tenían comedor antes de la pandemia y se pagaban 15 pesos por cada niño y se les proporcionaba un alimento. En la localidad no hay plantel para educación media superior, solamente una madre refirió pagar 1,200 de inscripción y 300 para la sociedad de padres de familia.

A fin de que los padres de familia se enteraran de la existencia de la beca, la información fue proporcionada por la autoridad escolar de cada nivel (preescolar, primaria y secundaria); unas personas fueron citadas en el plantel de preescolar y otras en la primaria. Un Servidor de la Nación acudió al plantel para proporcionar la información. Una de las informantes refirió que ella tenía la beca de Prospera y la citaron en el Auditorio Emiliano

Sánchez y ahí le informaron que continuaría con la beca, ahora llamada bienestar.

En algunos casos, la entrega de documentos y la encuesta de situación socioeconómica se realizó en la oficina de Bienestar en la cabecera municipal y en otros en la oficina ubicada en el Auditorio Emilio Sánchez Piedras de Apizaco y en algunos otros en los mismos planteles escolares. La documentación solicitada fue: Acta de nacimiento, CURP de padres e hijos, comprobante de domicilio, credencial de elector del adulto. El personal de Bienestar interrogaba al solicitante y anotaba los datos en un formato; los solicitantes también llenaron un formato.

La mayoría de los beneficiarios consideraron el proceso como fácil, solamente una entrevistada refirió que le pareció complicado porque no tenía suficiente información. La mayoría manifestó que no se les mencionaron beneficios y compromisos. Cabe señalar que una de las entrevistadas manifestó que se les pedía el acta de nacimiento “verde” y la maestra sugirió que la tramitaran. Todos manifestaron no haber tenido condicionamientos adicionales. Sin embargo, aquí es necesario mencionar la solicitud del acta de nacimiento “verde”, en las reglas de operación no se especifica el tipo de acta de nacimiento que se debe presentar.

La beca se paga directamente a los beneficiarios. En dos casos todavía no se recibe ya que se hizo la solicitud a inicios de este ciclo escolar. En otros dos casos la beca se encuentra suspendida, una por que el estudiante fue dado de baja y se debía solicitar nuevamente y en el otro el beneficiario no sabe por qué motivo se debió la suspensión. Dos pagos se hicieron en forma presencial en la oficina de Bienestar, posteriormente, en abril de 2021 se les entregó una tarjeta bancaria del Banco del Bienestar, pero no tienen una sucursal cercana, así que retiran en cualquier sucursal que tenga cajero Red, pero se les cobra una comisión, no especificaron la cantidad.

El monto de la beca es percibido como “poco”, solamente una madre expresó que es una ayuda muy grande, pero si le dieran más no se enojaría. El hecho de que la beca se otorgue por familia y no para cada hijo en edad escolar parece insuficiente sobre todo para las familias con varios hijos,

pues manifiestan que cuando necesitan comprar zapatos o ropa, no lo hacen solamente para uno de los hijos, sino para todos. Aunque la cantidad de la beca no parece suficiente, sí manifestaron que ha repercutido en cambios sobre todo en la alimentación, ropa y calzado. Todos expresaron ocupar la beca para cuestiones escolares (inscripción, cooperaciones, útiles). Solo fue posible entrevistar a una madre con una hija que recibe becas de educación primaria. Se trata de una mujer de 41 años, de Santa Clara Ozumba del municipio de Atlangatepec, misma que comparte la vivienda con dos de sus hijas, una de ellas con pareja y un hijo, en total son cinco personas. La manutención del núcleo familiar está a cargo principalmente de su yerno, quien trabaja como albañil. Ella ayuda un poco, es costurera y su sueldo es precario. Son dos menores por los que se tiene la beca en ese hogar. La entrevistada no sabe el nombre del programa. Los dos menores asisten a la escuela: el niño en preescolar (hijo de la hija de la entrevistada) y la hija en cuarto año de primaria. Ella paga en la primaria una inscripción anual de 200 pesos y proporciona cooperación para el aseo. Tenía una beca de prospera y automáticamente ahora recibe la actual, así que se puede decir que no hizo ningún trámite. La beca se recibe directamente por medio de tarjeta bancaria, son 800 pesos mensuales, una cantidad que parece ínfima pero que sí representa una ayuda por la compra útiles, así como ropa, zapatos y alimentos. Al tratarse de una familia extensa, se conjugan los dos ingresos en materia de beca, con los trabajos que realizan las mujeres y el aporte salarial del yerno de la entrevistada.

Las entrevistas sobre becas para educación secundaria se realizaron a mujeres de entre 33 a 47 años, residentes en Santa Clara Ozumba del municipio de Atlangatepec. El número de integrantes de las familias varía entre cuatro y cinco personas, todos parientes consanguíneos. En la mayoría de los casos se reconoce al esposo como proveedor que se hace cargo de todos los gastos del hogar. Los más se dedican a actividades agrícolas con un ingreso promedio de 3 mil pesos mensuales, un pensionado, dos albañiles, ganando 4 mil pesos mensuales, y otro es “viene, viene”; es decir, lo que se conoce como “franelero” que orienta a los automovilistas en el acomodo

de sus vehículos. En un hogar, los gastos se comparten entre el padre que es pensionado y la hija que se emplea en aseo de casas con un ingreso muy precario: entre 100 y 150 pesos diarios, pero no todos los días la ocupan.

Las madres aportan el apoyo de la beca de educación básica. Los dos casos encontrados de adultos mayores, solamente la mujer tiene la pensión de adulto mayor, y el varón es pensionado por haber trabajado en una empresa privada, pero no sabe que puede tener también la pensión Bienestar; cuando la quiso tramitar todavía no era universal. Las informantes no identifican adecuadamente el nombre de los programas, la mayoría refirió que son becas o pensiones llamadas Benito Juárez.

El número de hijos en edad escolar, en los hogares sujetos de entrevista, varía de uno a cuatro. La mayoría de los hijos en edad escolar asisten a la escuela. Solamente en un caso (cuatro hijos) dos asisten a la escuela y dos no. Uno de los hijos asiste a preescolar, en tercer grado, dos niñas en primaria (tercer y quinto grado). Los de secundaria en primer y tercer grado. En la secundaria aportan una cuota anual de 100 pesos por cada alumno, es un acuerdo entre los padres de familia. De acuerdo con las necesidades de mantenimiento y otros gastos, esporádicamente acuerdan cooperaciones adicionales que pueden ser hasta de 200 pesos.

La información de la existencia de la beca para la educación básica se recibe inicialmente por medio de los planteles escolares. Posteriormente, los padres de familia son citados en las escuelas y ahí Servidores de la Nación, o personal de Bienestar proporcionan la información de la beca. Los solicitantes llevaron la documentación a la oficina de Bienestar ubicada en la cabecera municipal, no todos refirieron la realización de la encuesta socioeconómica, pero desde luego constituye un procedimiento que se debía realizar. La documentación solicitada fue: acta de nacimiento de los hijos y padres, CURP, comprobante de domicilio e INE de los adultos. El proceso se percibe como fácil, aunque pocos refirieron que les hubieran mencionado los beneficios y requisitos. Solo a una informante le pareció difícil el proceso, pero no el trámite en sí mismo, sino el problema identificado fue el transporte a la cabecera municipal, porque el servicio no es frecuente. La

mayoría manifestó que no hubo condicionamiento alguno. Solo una madre percibió como condicionante que se le dijera que el alumno no faltara a la escuela y cumpliera con sus tareas.

La beca se paga directamente al titular, en este caso a las madres. Una de las beneficiarias fue dada de baja para el presente ciclo escolar. Después de los pagos presenciales se les otorgó una tarjeta del banco del Bienestar; algunas acuden a Bancomer y otras a Coppel a retirar el efectivo. La cantidad de la beca es percibida como poca, sin embargo, refieren que representa una ayuda. Perciben mejoras sobre todo en la alimentación y apoyo para los gastos escolares, compra de zapatos y uniformes. La beca se ocupa totalmente para cubrir los gastos de los estudiantes, como material escolar, cuotas en las escuelas, ropa, alimento y zapatos.

Las reglas de operación de la *Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez* fueron publicadas el 29 de diciembre de 2020 en el Diario Oficial de la Federación y suscritas por el titular de la Secretaría de Educación. Mantiene estrecha relación con la Coordinación Nacional de Becas Benito Juárez de la Secretaría de Bienestar y con las delegaciones estatales de dicha secretaría. Mediante el otorgamiento de becas a todos los alumnos inscritos en los planteles de instituciones de educación media superior del Sistema Educativo Nacional, se pretende fomentar que los alumnos permanezcan o concluyan este ciclo educativo.

La beca es de tipo universal, es decir, incluye a todos los alumnos inscritos y la cobertura depende de la suficiencia y disponibilidad presupuestaria autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Aparte de la eventual insuficiencia presupuestal, la única restricción es que el solicitante no esté disfrutando de otra beca educativa otorgada por la Secretaría de Bienestar. Mientras el alumno tenga calificación aprobatoria podrá tener la beca, esta se suspende por abandono de los estudios. No es considerada para el programa la educación en línea que proporciona la Secretaría de Educación Pública (SEP).

La beca es de 800 pesos mensuales en pagos bimestrales directamente al becario, cubriendo 10 meses durante el ejercicio fiscal correspondiente y

cubre 30 meses si el becario permanece estudiando. El mecanismo de pago es a través de orden de pago a favor del becario y pagadera en Banco Azteca, también se puede cobrar en centros comerciales como Walmart, Aurrera y otros. La Coordinación Nacional de Becas Benito Juárez informa al nivel estatal los datos de las escuelas a incluir (nombre de la escuela, ubicación, clave y número de probables beneficiarios). En cada plantel se designa una persona llamada “enlace” del SIREL (sistema único de reinscripción electrónico), quien registra a todos los estudiantes inscritos, con datos de su CURP y semestre que cursa. La Coordinación Nacional envía acuse de recibo de dichos registros y es la instancia en la que se decide qué solicitantes recibirán la beca.

El titular estatal de las becas Benito Juárez considera que estas tienen como objetivo el fomento de la permanencia de los estudiantes inscritos en planteles de educación media superior del Sistema Educativo Nacional a través del otorgamiento de becas, con lo cual adhiere a la teoría de romper la ruptura del círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza, y la creencia que con mayor nivel de escolaridad podrán acceder a mejores ingresos.

Cada semestre se verifica la información correspondiente a cada plantel, sobre todo en relación con la matrícula. Podría decirse que una restricción o limitación del programa es que cuando se estima que el presupuesto no es suficiente para cubrir al número de becarios, se reduce el número de ellos en cada plantel, pero no supieron especificar con qué criterios se elige a quien se da de baja, pues la selección se hace en la Coordinación Nacional del Programa. Los medios de información y difusión de este programa incluyen principalmente internet, Facebook, los planteles escolares y familiares de los estudiantes. En algunos casos el personal del plantel escolar realizó todo el trámite, en otros fue el estudiante quien se registró en la plataforma digital. En ambos casos primero se aportan algunos datos personales, en una segunda ocasión se contesta un cuestionario que recaba información socioeconómica. Los datos solicitados fueron: nombre, edad, domicilio, CURP, fecha de nacimiento y socioeconómicos. Personal de las Becas Benito Juárez pasa

a los planteles a tomar fotografía de los becarios y entregar códigos QR para el cobro de la beca en Banco Azteca. Posteriormente, con motivo de la pandemia, el código se manejó a través de una aplicación en el teléfono celular.

El proceso para obtener la beca es considerado fácil por los becarios. El único compromiso señalado era permanecer en la escuela, no era necesario tener un buen promedio de calificación; la beca es para todos los estudiantes independientemente de su desempeño escolar. Todos los entrevistados refirieron que no existió ningún condicionamiento adicional a los requisitos marcados por el programa. La cantidad de la beca es apreciada como buena, tal vez suficiente, pero no cubre todos los gastos que se realizan.

El cambio mayormente percibido por los becarios es que los padres ya no se sienten tan presionados por las cuestiones económicas para el estudio de sus hijos. Algunos informantes refirieron no haber experimentado cambios. Los becarios hacen uso personal de sus becas, algunos apoyan esporádicamente en gastos del hogar. La mayoría de los becarios utiliza la beca para cuestiones escolares, comprar artículos personales, algunos pagan el internet de su hogar. Uno de los chicos comentó que inicialmente todo se lo gastó en diversión, pero al reflexionar que ese dinero no lo tendría para siempre fue más precavido invirtiendo parte de la beca en cuestiones financieras (bitcoin). Solamente uno manifestó usar toda la beca para diversión y otro informante dijo pagar las diversiones con dinero de su papá. Solamente uno de los entrevistados dijo participar mucho en fiestas con los amigos (es el mismo que utiliza toda la beca para diversión), el resto no es de mucha convivencia con amigos y algunos no acostumbran tomar alcohol. Solamente uno de los becarios dijo trabajar los fines de semana y cuando no tenía clases. Los becarios consideran injusto que la beca sea universal, debería ser mayor para los estudiantes con buenas calificaciones y no otorgarla a los que son “flojos” y ese dinero invertirlo en otras cosas. Les gustaría que la forma de pago fuera más segura, que no se vieran expuestos cuando van a cobrarla.

En el caso de la información proporcionada por las madres, solamente una informante supo el monto de la beca de su hijo. Todas las madres entrevistadas dijeron que los hijos cobran directamente la beca. La percepción de las madres entrevistadas respecto al uso de la beca por parte de los becarios es coincidente: la mayoría refirió que sus hijos disponían de la beca, mayormente para gastos escolares, solamente en un caso el hijo coopera ocasionalmente. Los becarios gastan más en cosas de la escuela. Una madre no sabe exactamente en qué gasta la beca su hijo, dijo: “*no sé, se compra cosas*”. Una de las mamás percibe que su hijo se ha hecho más rebelde. Las otras indicaron que la beca ayuda porque ellos pueden comprar material escolar más caro, y les pueden comprar ropa y zapatos. Solamente una de las mamás aportó un comentario adicional. Ella percibe que el hecho de que al disponer de su beca los hijos desean su autonomía y creen que no deben obedecer a sus padres, sin saber el esfuerzo que representa tener un ingreso. Ella sabe de amigos de su hijo que han dejado de asistir a la escuela teniendo la seguridad que seguirán teniendo la beca, pues es irrenunciable.

Las reglas de operación de Jóvenes escribiendo el futuro fueron publicadas el 29 de diciembre de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, suscritas por el titular de la Secretaría de Educación Pública. La operación del programa recae en la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, sus órganos de representación estatales y sedes auxiliares las áreas ejecutoras y responsables del programa. Otras instancias locales, como los directores de los planteles escolares, también tienen responsabilidades en la operación del programa.

El programa también se enmarca en la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante la educación, fomentando la permanencia y culminación de estudios de los alumnos inscritos en instituciones de educación superior, públicas o de otro tipo, a través de una beca. Los planteles de carácter público son considerados con cobertura total, es decir, los alumnos no tienen restricción de edad ni de condición económica, pero esto no indica que todos obtengan la beca, sino que entran en el padrón de solicitantes; la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito

Juárez decide qué alumnos tendrán el apoyo, pero en las reglas de operación no se menciona bajo qué criterios se toma tal decisión.

La beca también puede ser otorgada a alumnos inscritos en otro tipo de institución de educación superior, siempre y cuando exista un convenio de colaboración vigente firmado con la Coordinación Nacional y tales instituciones otorguen una exención del 100% de cuotas de inscripción, colegiatura o cualquier otra aportación para los alumnos solicitantes, y este cumpla con los requisitos establecidos en las reglas de operación. En este caso se observan dos restricciones: a) hasta 29 años cumplidos al 31 de diciembre de 2020; y b) un ingreso estimado mensual per cápita menor a la línea de pobreza (LPI) en función del estrato rural/urbano de su localidad de residencia.

Las instituciones públicas de educación superior (IPES) consideradas con cobertura total son las siguientes: Universidades Interculturales; Escuelas Normales Indígenas; Escuelas Normales que imparten el modelo de educación intercultural; Escuelas Normales Rurales, Sedes educativas del Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, Universidad de la Salud de la Ciudad de México, y Universidad de la Salud del Estado de Puebla.

Cabe señalar que en las reglas de operación se establece que para otorgar la beca no habrá distinciones o preferencias entre hombres y mujeres, de tal manera que la elegibilidad de los becarios será en igualdad de condiciones, también se señala que se buscará fomentar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y el respeto a los derechos humanos. La beca cubre un periodo de 10 meses, con entrega bimestral y cubrirá el total de meses que falten para que el becario concluya su formación y de acuerdo al plan de estudios del plantel en el que se incorporó al programa. El monto de la beca es de \$2,400 mensuales.

Los solicitantes registran sus datos en el Sistema Único de Becas de Educación Superior (SUBES). Las universidades promocionan y difunden las características del programa entre sus alumnos y a la vez ingresan en línea datos de su matrícula. La Coordinación Nacional realiza una conciliación

entre ambas informaciones (estudiantes-universidad) a fin de elegir a los beneficiarios. La beca es de \$2400 mensuales en pagos bimestrales. La forma de pago es mediante transferencia a tarjeta bancaria expedida por el Banco del Bienestar, de la misma manera que en el programa Educación Básica. El empleado del Banco de Bienestar acude al plantel llevando el número de tarjetas acorde a los inscritos, con la protección de la Guardia Nacional. Para este programa el presupuesto es menor, por lo tanto, los beneficiarios son pocos.

El empleado que realiza las actividades en los planteles es llamado “Responsable de Atención”, siendo el Departamento de Capacitación y Recursos Humanos del área de Becas Benito Juárez en la delegación estatal el encargado de incorporar a los Responsables de Atención al Programa. El sueldo es de \$7,600 mensuales que se pagan mediante transferencia bancaria a la cuenta del Responsable de Atención. El aspirante se registra en una plataforma electrónica, debe ser mayor de 18 años y haber concluido la educación media superior; en el caso de los hombres tener cartilla del servicio militar liberada. Posteriormente debe acreditar una evaluación en línea con relación a las reglas de operación de los programas, acreditada la evaluación se presenta en la oficina para una entrevista y su contratación. Las formas en que los jóvenes universitarios se enteran de este programa son variadas: en el caso de las universidades Benito Juárez, existe personal que promociona este tipo de planteles y a la vez informa de la beca. Otros estudiantes se han enterado por familiares, vecinos o conocidos, así como la información que se ofrece en los sitios web del Gobierno Federal.

Para acceder al programa, en algunos casos la información del estudiante se ingresa en la plataforma digital SUBES por el personal del plantel, sobre todo tratándose de las universidades Benito Juárez. También se les informó que con la inscripción la solicitud para la beca procedía en forma automática, los chicos entregan documentos como acta de nacimiento, certificado de preparatoria concluida, credencial de elector y CURP. Otros estudiantes han ingresado personalmente en dicha plataforma, aportan los datos que se les solicitan, entre ellos información socioeconómica, ahí se activa una

“ficha escolar”, donde hay figuras datos referentes al plantel y al estudiante (curso actual y promedio), que solicita la beca, se contesta el cuestionario socioeconómico, se imprime un acuse de recibo con el folio mediante el cual se verifica el resultado de la petición. Este proceso fue percibido como fácil por los becarios, sin embargo, algunos manifestaron haber tenido problemas con el pago de la beca, por ejemplo, periodos no pagados y que no pudieron recuperar, los afectados se preguntan a dónde fue a parar ese dinero. Se les informó que la beca sería de \$4,800 (no refieren el periodo, pero se refiere a un bimestre) y el compromiso del estudiante era permanecer en el plantel y terminar el ciclo y cumplir el 85% de asistencia. A ninguno de los estudiantes se les planteó alguna condicionante fuera de los requisitos del programa.

Todos disponen de la beca directamente y la mayor parte se destina a gastos relacionados con sus estudios, como el pago de internet, pasajes, inscripciones. La mayoría vive con su familia. Una becaria dijo vivir sola en el lugar donde estudia y ahí paga renta. Pocos contribuyen a la economía del hogar, y cuando lo hacen, es en poca cantidad. La becaria que dijo vivir alejada de su familia paga renta, la cual incluye los servicios de agua, luz, internet, alimentos, lavandería y transporte, aunque no dijo cuánto por cada concepto. La mayoría no usa el dinero de la beca para diversión y esparcimiento. Los que sí lo hacen, gastan entre 200 y 300 pesos mensuales.

Los beneficiarios consideran que la beca es suficiente, “no es mucha, ni poca”. Solo un caso manifestó que nada en su casa cambió: “ha sido como si la beca no existiera”. La mayoría sí percibe un beneficio, sobre todo para cuestiones relacionadas con los estudios (compra de impresora, pago de internet). Algunas becarias trabajan además de estudiar, sobre todo las que tienen hijos. Otros becarios solamente trabajan en el periodo vacacional.

La mayoría expresó su preocupación en relación a las deficiencias en las universidades Benito Juárez, como el no recibir la beca a tiempo o nunca haber recibido lo correspondiente a ciertos periodos y posteriormente no haber sido cubiertos. Aprecian falta de docentes, por lo cual el programa académico no es cubierto de manera adecuada, y esto sucede en la mayoría de los planteles. En el caso del plantel de Yauhquemehcan perciben que

la inversión no corresponde al avance de la obra. Consideran que no es suficiente solamente el otorgamiento de las becas, es necesario un seguimiento adecuado de los programas a fin de que el apoyo llegue a quien verdaderamente lo necesita. Por otro lado, expresaron que el gobierno debe informar los beneficios e inconvenientes que pudieran tener apoyos de este tipo, proporcionar capacitación para que los beneficiarios puedan realizar emprendimientos por su cuenta y así contribuir a su propia superación y motivar a otras personas. Finalmente, les preocupa la falta de medicamentos en los servicios de salud.

Los temas mencionados por los becarios para que sean contemplados por el gobierno, fuera de los apoyos económicos, fueron salud, educación, empleo y recreación, principalmente. Respecto a la salud, perciben que hacen falta centros de salud y médicos. En relación con la educación, proponen mayor capacitación a los docentes, particularmente en las nuevas tecnologías, esto tiene para ellos más importancia que la mejora de la infraestructura educativa; otro aspecto propuesto en este tema es que la educación debe tomar en cuenta las habilidades e intereses de los jóvenes en áreas de arte. Uno de los chicos propone que el gobierno promueva un servicio de internet universal y eficiente. Para el empleo se hacen necesario más puestos de trabajo, con buenos salarios y prestaciones. También proponen la creación de espacios recreativos, así como bajar los precios de los servicios y el monto del IVA, así como más apoyo para los deportistas.

En las reglas de operación de Jóvenes Construyendo el Futuro (23 de diciembre de 2020), suscritas por la titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, no aparece ninguna otra dependencia como responsable de la operación del programa o vinculada de alguna forma a dicho programa. Tiene por objetivo brindar oportunidad de capacitación en el trabajo a jóvenes entre 18 y 29 años que no trabajan y no estudian al momento de solicitar su incorporación, priorizando a las y los jóvenes registrados que habiten en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia y a integrantes de grupos históricamente discriminados, así como propiciando la vinculación de los jóvenes con unidades económicas que manifiesten la

posibilidad de brindar capacitación en el trabajo y dispuestas a incorporarse al programa. Su cobertura es de carácter nacional dentro de las posibilidades presupuestales. Opera bajo tres grandes componentes: a) capacitación en el Centro de Trabajo, la cual se orienta a que el aprendiz adquiera nuevas competencias y técnicas o bien fortalezca las ya obtenidas, así como contribuir a la formación de hábitos de trabajo; b) beca, esta consiste en un apoyo otorgado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por un monto de 3,748, hasta por 12 ocasiones en forma individual a través del instrumento bancario, misma que se entrega de manera igualitaria, tanto para hombres como para mujeres sin distinción alguna, en las diferentes regiones y entidades federativas del país; y c) seguro médico, otorgado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), consistente en la atención médica para enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo, durante el periodo de la capacitación (DOF, 2020).

Los interesados en el programa (jóvenes y/o empresas) ingresan sus datos a una plataforma digital que contiene dos bases de datos diferenciadas: una para los jóvenes solicitantes y otra para los centros de trabajo. El sistema computarizado realiza una conciliación entre el área de capacitación elegida por el solicitante y su domicilio con los datos de los centros de trabajo, mostrando posteriormente al solicitante un menú de centros de trabajo de acuerdo a su selección de área de capacitación y cercanos a su domicilio. Cuando es aceptado en el programa, el solicitante establece contacto con el centro de trabajo y se acuerda una entrevista a partir de la cual inicia la capacitación.

La información a través de amistades es el principal canal de difusión por medio del cual los jóvenes se enteran de la existencia de este programa. Los jóvenes están muy interesados en consultar información a través de internet y son expertos en ello; este medio es otra forma de acercarse al conocimiento de los programas del gobierno. Por último, la publicidad en televisión. Un caso que es necesario destacar, y suponemos no único, fue el de una joven que se enteró por un vecino quien propuso incorporarse al programa diciéndole que le tendría que dar el 60% de lo que le pagaran. La

persona promotora (supuestamente dueño del centro de trabajo) desvirtuó el programa para sus fines personales, tuvo cinco aprendices, por medio del manejo corrupto del programa, y así en un año obtuvo \$112,400, que corresponden al 60% de la beca de cada uno. Parece que en este caso quien registró su empresa como centro de capacitación, por medio de la simulación, violó las reglas de operación, sin que aparentemente fuera detectado por los supervisores de la Secretaría del Trabajo.

A excepción del caso de mal uso del programa, los demás informantes dijeron haber ingresado a la plataforma digital y proporcionar los datos requeridos, eligieron un área de capacitación y un centro de trabajo cercano a su domicilio. Cuando se ingresa el domicilio la página ofrece un menú de centros de trabajo acordes al área de capacitación elegida, cercanos al domicilio del solicitante. El joven se comunica vía telefónica con la empresa, se acuerda reunión para entrevista inicial, después de lo cual el centro de trabajo avisa al aprendiz si fue aceptado o no, en caso de haber sido aceptado el centro de trabajo indica fecha y hora para iniciar la capacitación. En el caso de la chica, ella proporcionó una fotocopia de su credencial de elector y el vecino se encargó de hacer todo el trámite, incluso él recibió las tarjetas bancarias y luego las entregó a los jóvenes invitados por él.

La información necesaria para que los jóvenes se inserten en el programa se ofrece mediante la plataforma digital. El proceso fue considerado fácil, con suficiente información tanto de los beneficios como de los compromisos. La mayoría expresó no haber percibido condicionamiento alguno no relacionado con el programa, salvo dos casos: en uno se considera que al haberles pedido el 60% del apoyo es algo fuera de las indicaciones oficiales; y el otro se refiere a la indicación de hacer promoción del curso y conseguir alumnos. Dos informantes refirieron saber que contaban con seguro médico por parte del IMSS, lo cual contradice de cierta manera lo relacionado con la información suficiente que dijeron haber encontrado en la plataforma digital; por lo tanto, es posible pensar que no consultaron la página de forma correcta. Ninguno refirió haber firmado algún documento (contrato, convenio) directamente con el centro de trabajo, solamente el formato que se pedía en la plataforma

digital; la chica del caso fuera de la norma llenó un formulario impreso, lo firmó y entregó al vecino que la invitó a participar en el programa.

Después que el solicitante es aceptado en el programa recibe una notificación en la plataforma digital, se debe comunicar con el centro de trabajo acordando fecha y hora para una entrevista, posteriormente el centro de trabajo que acepta al “aprendiz” le notifica fecha y hora en que debe presentarse para la capacitación. Parece existir correspondencia entre el área elegida y lo que se asigna como “capacitación” en relación a los estudios; sin embargo, en algunos casos no recibieron capacitación por parte del centro de trabajo. La mayoría de los jóvenes manifestaron estar satisfechos con el trabajo que se les asignó, a algunos les pareció divertido. En general, la experiencia fue muy buena, salvo un caso: el joven expresó que esperaba más de la capacitación y sus aprendizajes fueron mínimos. Sin embargo, la mayoría se siente satisfecho con lo aprendido, algunos tuvieron conocimientos nuevos. El trabajo que le fue asignado a uno de los informantes fue una labor rutinaria por semana que no le aportó nuevos conocimientos, como tampoco le permitió reforzar conocimientos adquiridos.

La mayoría de los jóvenes vive en familia y aportan poco a la economía familiar, por lo que el apoyo que reciben lo utilizan para sus gastos personales. Los jóvenes que viven solos manifestaron invertir el 70% en renta y el 30% en alimentación. La cantidad destinada a diversión y esparcimiento fluctúa entre 500 y 1,200 pesos mensuales. Para los jóvenes que viven con su familia, el apoyo les parece suficiente, algunos no aportan a la economía familiar y los que lo hacen es en poca cantidad. No así para los que viven solos o en pareja, pues ellos se tienen que hacer cargo de todos los gastos. Para tener el ingreso suficiente, los jóvenes realizan otras actividades fuera del centro de trabajo que los capacita, como trabajar los fines de semana en restaurantes o negocios familiares; uno manifestó ser músico independiente.

En términos generales, los jóvenes consideran que el programa es bueno, sin embargo, para algunos les parece más bien una bolsa de trabajo que una oportunidad de capacitación, sienten que los empresarios ven el programa como una oportunidad para tener trabajadores y que no representa una

verdadera oportunidad de superación por los jóvenes con mayores niveles educativos y aspiraciones. Una preocupación remite a la posibilidad de que personas desvirtúen el programa y se beneficie a personas que realmente no lo necesitan. Uno de los informantes propuso la existencia un tutorial para asesoría y ellos puedan saber qué hacer en casos específicos, por ejemplo, en caso de que se enfermen.

La carencia de personal en la Secretaría del Trabajo y Prevención Social, responsable de la operación del programa para verificar la veracidad de los datos de los centros de trabajo y su existencia, se hace evidente en el caso del “representante” del centro de trabajo que realizó todos los trámites y los jóvenes no ingresaron por medio de la plataforma digital. Ellos no tuvieron medio para saber si el centro de trabajo existía o no, desde luego parece que no fue algo que preocupara o interesara a los jóvenes, pues el hecho de recibir dinero sin trabajar parece bueno.

3.2 Pensiones para el Bienestar

Los programas caracterizados como pensión incluyen: a) Pensión para el Bienestar para Personas con Discapacidad y b) Pensión para el Bienestar para las Personas Adultas Mayores. Las reglas de operación de la Pensión para Personas con Discapacidad fueron publicadas el 22 de diciembre de 2020 en el Diario Oficial de la Federación (2020a) y suscritas por el titular de la Secretaría de Bienestar. El programa se orienta a mejorar el nivel de ingreso monetario en los hogares donde uno de sus miembros de cero a 29 años de edad presenta alguna discapacidad permanente; el beneficio se amplía a personas de 30 a 64 años de edad cuando habitan en municipios o localidades indígenas o afro mexicanas; o en municipios o localidades con alto y muy alto grado de marginación. El apoyo económico consiste en una transferencia monetaria de manera bimestral y directa, estableciendo que será un derecho para todas las personas con discapacidad permanente.

Los solicitantes deben ser mexicanos por nacimiento o naturalización y residir en territorio mexicano, así como presentar: a) acta de nacimiento, b)

documento de identificación vigente, c) Clave Única de Registro de Población (CURP) y c) Certificado médico que acredite la discapacidad permanente emitido por alguna institución pública del sector salud. Tienen prioridad de acceso al programa las personas que habitan en municipios y localidades con población mayoritariamente indígena o afro mexicana, o con alto o muy alto grado de marginación. El monto de la pensión es de \$1,350.00 mensuales en pagos bimestrales, de preferencia por medio bancario. Para cada beneficiario es necesario nombrar una persona adulta auxiliar. Finalmente, también se otorga un pago de marcha en caso de fallecimiento del beneficiario, cuyo trámite lo debe hacer la persona adulta auxiliar (DOF, 2020).

La incorporación al programa se realiza mediante módulos de atención, en donde empleados de las delegaciones estatales de la Secretaría de Bienestar son responsables de llenar un formato único con los datos del solicitante y de la persona adulta auxiliar. La decisión sobre si la persona es o no aceptada se toma a nivel nacional, se avisa a la delegación estatal y de ahí al centro de atención donde se informa al solicitante. El posible beneficiario recibe el resultado de su solicitud en un plazo máximo de dos meses en los Módulos de Atención a partir de su solicitud, o bien, a través de la Línea de Bienestar.

El responsable del programa reconoce que los tipos de incapacidad que cubre la pensión son: intelectual, visual, motriz, mental o psicosocial y auditiva, que sea valorada medicamente como permanente y constituya una limitante para realizar actividades cotidianas. El responsable del programa en la Delegación Estatal de Bienestar establece coordinación con el DIF estatal, la Secretaría de Educación Pública (SEP), Instituto Tlaxcalteca para la educación de los adultos (ITEA), Licenciatura en Educación Especial de la UATx, Centro de Rehabilitación Integral y Escuela de Terapia Física y Rehabilitación (CRI dependiente del gobierno estatal) para gestionar apoyos adicionales. De los entrevistados, solo en uno de los hogares habitan ocho personas, en los demás en promedio constan de tres habitantes; en un hogar dos personas reciben apoyo del gobierno (la persona con discapacidad y su mamá que es adulta mayor); y en los otros se tiene solamente la pensión

para personas con discapacidad. Las entrevistados no refirieron el nombre completo del programa, solo dijeron que es para personas con discapacidad.

Las formas en que las personas se enteran de la existencia de este programa varían. En ocasiones remite a comentarios de madres que coinciden en el plantel donde son atendidos sus hijos, otras veces por la información que se ofrece en la televisión. Otro mecanismo es a través los servidores de la nación y los centros de atención y otras más porque al realizar algún otro trámite en la Delegación Estatal de Bienestar se enteran de la existencia de este programa. Ya sea que el solicitante se presente en un centro de atención o en las oficinas estatales de Bienestar, se le solicitan algunos datos, los cuales son registrados en un formato, así como los documentos necesarios para proceder a la inscripción, se informa que será notificado si fue aceptada, después de lo cual se le avisa la fecha para cobrar el apoyo y el medio de cobro. El proceso de inscripción al programa fue percibido como fácil; sí se les informó de los beneficios, pero no les mencionaron compromiso alguno. Por lo tanto, no hubo condicionante alguno adicional a los requisitos del programa.

Las mejoras que perciben en el hogar fueron referidas en diferentes ámbitos. Si la persona con discapacidad necesita terapia constante y medicamentos, la pensión contribuye a solventar estos gastos. Cuando la persona con discapacidad es atendida diariamente en una escuela o en un centro especializado, la pensión también es considerada un apoyo importante. Ahora bien, en el hogar en el que viven ocho personas, las hijas asumen todos los gastos, una es enfermera y la otra es maestra de educación física en una escuela privada. Las demás entrevistadas son jefas de familia. En un caso, el esposo que ya no vive con la familia se encarga de los gastos de alimentación y ella asume todo lo demás (agua, luz, gas, cuotas escolares), obtiene ingresos vendiendo esquites, elotes y postres entre los vecinos. En los otros tres casos son ellas las que cubren todos los gastos, una es jubilada, otra trabaja en un negocio de materiales para construcción y la otra trabaja en la SEP como asistente de un jefe de sector.

No en todos los casos se necesita atención médica y medicamentos específicos para atender a la discapacidad. Son pocos los que reciben terapia física constante, y no todos los casos reciben terapia psicológica. Para el caso de la terapia física, si la familia tiene pocos recursos económicos acuden a servicios públicos. Si la persona con discapacidad requiere apoyo constante para todas sus actividades y la familia puede solventar el gasto, son atendidas en un centro especializado. Las personas con discapacidad que pueden valerse por sí mismas, en ocasiones son llevadas a instituciones privadas en donde realizan diversas actividades físicas e intelectuales.

Dependiendo el tipo de institución varían los costos de atención. Así, si se trata de centros especializados que otorgan atención integral a la persona con discapacidad, el costo mensual puede ser hasta de \$5,000. Si la atención es otorgada por una institución pública para terapia física, el costo depende del tipo de terapia, por ejemplo, si es mecanoterapia \$3.00 por sesión, si es hidroterapia se pagan \$25.00 por sesión, se debe tomar en cuenta que es necesario invertir en transporte. Si es una institución privada (tipo escuela, así lo identifican por el tipo de actividades que ahí se desarrollan) se pagan aproximadamente \$1,500.00 mensuales.

Las reglas de operación del programa de Pensión para adultos mayores fueron publicadas el 22 de diciembre de 2020 en el Diario Oficial de la Federación (2020b, 22 de diciembre), suscritas por la titular de la Secretaría de Bienestar, siendo esta dependencia la responsable de la operación total del programa, a través de la Subsecretaría de Bienestar, la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios y las coordinaciones del programa en las delegaciones estatales. Ninguna otra secretaría de estado se involucra directamente en la operación del programa, sin embargo, para lograr la incorporación de todas las personas susceptibles de ser derechohabientes, la unidad responsable del programa (UR) podrá celebrar convenios de colaboración con las dependencias federales y estatales, así como con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, a fin de que transfieran las bases de datos de sus personas beneficiarias que cumplan con los Criterios de Elegibilidad y Requisitos de Acceso a la Pensión, así como garantizar

que el programas no se contraponga, afecte o presente duplicidades con otros programas de la administración pública federal. Las dependencias que transfieran datos de sus pensionados y personas adultas mayores serán responsables de la información proporcionada (DOF, 2020).

El objetivo es mejorar la protección social de los adultos de 65 años y más, residentes en territorio nacional, mexicanos por nacimiento o por naturalización. Los interesados en inscribirse en el programa deben presentar: acta de nacimiento, documento vigente de identificación, CURP y comprobante de domicilio. En caso de ser necesario se puede nombrar una persona adulta auxiliar, la que a su vez debe presentar: documento vigente de identificación, CURP, comprobante de domicilio y acreditar el parentesco con el solicitante de la pensión. El monto de la pensión se ha venido modificando con aumentos sucesivos a partir de 2020.

Son varios los mecanismos para la incorporación de posibles beneficiarios: a) utilización de bases de datos de diversas dependencias (ISSSTE, IMSS) que permitan identificar a la población objetivo; b) registro previo mediante el Censo de Bienestar; c) registro en los módulos de atención en donde personal de la Delegación de Bienestar en el estado anota los datos del solicitante en un formato, siempre y cuando cumpla con los requisitos de elegibilidad; y d) llamar al teléfono de la línea de bienestar. En los casos de registro inicial los solicitantes deberán presentar los siguientes documentos: documentos vigentes de identificación (INE, ANAPAM), CURP y comprobante de domicilio o constancia de residencia expedida por autoridad local.

La forma en que las entrevistadas se enteraron que podían tener una pensión del gobierno fue variada. Unas se enteraron por la televisión, otras por comentarios de vecinos y otras por la visita de personal de la Delegación de Bienestar. Para la inscripción al programa, algunas fueron entrevistadas en su domicilio por personal de la Delegación de Bienestar y otras acudieron a la delegación, o a las oficinas de bienestar en los municipios. En todos los casos, los empleados de Bienestar registraron los datos del solicitante en

un formato y tomaron una fotografía. Solo una mencionó que le solicitaron documentos, sin decir cuáles.

En varios casos se les informó que les llamarían y eso no sucedió, debiendo acudir a la delegación a informarse y en su caso reiniciar el trámite. En un caso en la delegación le informaron que todavía no habían recibido notificación de oficinas centrales, y dos días después recibió una llamada de otra oficina mencionando que fuera a cobrar de manera urgente, pues en dos ocasiones habían regresado el pago. Hecho que demuestra dos situaciones: una que el trámite corrió sin que la oficina municipal fuera notificada, y dos no le informaron al interesado sobre su trámite. La entrevistada que tramitó la pensión en la anterior SEDESOL refirió que la primera vez llegó tarde a la cita en el lugar indicado y debía volver a solicitar la pensión tres meses después, finalmente lo logró, y posteriormente la pensión de Bienestar llegó automáticamente a su tarjeta bancaria. En dos de los casos desde que se lograron registrarse hasta que se les notificó que cobrarían transcurrió más de un año. El proceso de inscripción fue percibido por algunos como como fácil y por otros como extremadamente complicado, y sobre todo poco claro. Una beneficiaria, con la pensión desde la época de SEDESOL, le pareció difícil pues estuvieron casi todo el día en el lugar donde fueron citados. En un caso, recién logró que se registraran sus datos después de tres intentos en diferentes oficinas, en la Delegación de Bienestar cada día pedían diferentes documentos, o no atendían por diferentes motivos; en un municipio manifestaron que se extraviaron y recién en el tercer intento consiguió que se hiciera el registro. Una de ellas agrega que aun cuando considera que el proceso fue fácil, ha tenido problemas con el cobro de la pensión. Fueron informadas de que el beneficio es un apoyo económico y no se les señaló compromiso alguno. En ningún caso se mencionó la existencia de condicionamientos adicionales a los requisitos del programa.

La pensión la cobran directamente las beneficiarias, aunque por diferentes medios. Algunas por medio de alguna tarjeta bancaria que ya tenían, o bien por alguna proporcionada por Bienestar. Otras por orden de pago en TELCOM, mientras en otras ocasiones se designa un sitio público donde

deben concurrir en un día que se notifica, y donde llegan los empleados de bienestar a realizar el pago. El pago en TELECOM resulta particularmente complicado, pues a los beneficiarios no se les llama para avisar el día de pago, sino que deben concurrir a Apizaco o Tlaxcala a ver las notificaciones en un mural donde comunican la fecha. El día de pago no siempre alcanza la disponibilidad de dinero o el tiempo, y los beneficiarios deben regresar en días sucesivos. Los beneficiarios mencionan que estas idas y venidas representan un gasto en transporte público y tiempo. Solamente en un caso la pensión es cobrada ocasionalmente por la hija de la pensionada.

Ninguna entrevistada expresó con certeza si percibieron algún cambio. Todas vuelven a mencionar que es una ayuda complementaria de otros ingresos en el hogar. Ninguna de las entrevistadas vive cotidianamente en familia extensa. Tres viven solas; dos con el esposo y una eventualmente convive con su hijo y otra persona. La pensión la destinan a cuestiones personales, y en un caso es usada solamente para la alimentación.

3.3 La gestión del bienestar desde los hogares beneficiarios de programas

En las entrevistas realizadas, además de las preguntas relativas a los programas de bienestar social, se intentó abordar cómo las familias satisfacen sus necesidades de reproducción social y por lo tanto cómo inciden los programas sobre las condiciones de Bienestar. Si bien no resulta sencillo generalizar al respecto, en tanto se entrevistaron a beneficiarios de estratos sociales diferentes se constataron ciertos elementos que coinciden con otras investigaciones académicas. En primer lugar, que la unidad de reproducción social no remite al sujeto individual sino a la unidad doméstica, esto significa que varios miembros se consideran corresponsables de la reproducción; y la segunda que los hogares o unidades domésticas recurren a la pluriactividad (Arias, 2009), combinando recursos de diferentes fuentes (producción doméstica de alimentos, trabajo asalariado, o informal). En general, en las unidades domésticas se integran recursos de diferentes orígenes, si bien

suelen adjudicar a uno de sus miembros el papel proveedor, a la hora de la descripción se constatan acciones de corresponsabilidad y aportaciones a la reproducción social, proporcionando cuidados, bienes o dinero, o aportaciones que incluyen a miembros no residentes.

Sin embargo, se registró la queja de algunas madres en cuanto a que, a partir de tener dinero, los hijos adolescentes se sintieron independientes. También las madres y algunos de los jóvenes beneficiados manifestaron haber utilizado los recursos en diversión, incluyendo el consumo de alcohol, constatado con la instalación de cervecerías próximas a los centros escolares. En las entrevistas con jóvenes, estos admitieron haber tenido tal comportamiento en un primer momento y haber rectificado posteriormente. En la mayoría de los hogares donde se realizaron las entrevistas, varios miembros colaboran a la reproducción social y con diferentes fuentes de ingreso, a los que se sumaron las aportaciones en dinero de los programas sociales. En algunos hogares se recibe más de una transferencia monetaria. Esta característica cultural de entender la reproducción como un asunto colectivo y que se evidencia, por ejemplo, en las remesas, las cuales repercuten en las personas, mientras tengan sistemas de relaciones y no queden desprotegidas, situación que establece diferencias con respecto de los países donde predominan esquemas individualistas, en los que las crisis económicas, catástrofes de la naturaleza o la pérdida de la fuente de ingresos, ya sea un empleo asalariado o de actividades productivas lleva a situaciones críticas y a familias enteras a situación de calle, o donde suele suceder que cuando reciben transferencias vivan de ellas.

Contrario a México y otros países con pueblos originarios que recurren a la pluriactividad y se manejan como sujetos colectivos, las transferencias monetarias se integran como un recurso más y coadyuvan a la reproducción del grupo y en ese sentido resultan complementarias con respecto a otras actividades productivas. El carácter complementario de las transferencias monetarias se refleja en las consideraciones de las personas entrevistadas que, al preguntarles por sus expectativas con respecto a las acciones de gobierno manifiestan consideraciones sobre servicios y empleo.

En materia de servicios resaltan los relativos a la salud, en tanto para la atención suelen acudir a médico particular en caso de enfermedad leve, aun cuando tengan seguridad social (IMSS, ISSSTE); también usan los servicios de Farmacias Similares, argumentando que no pueden invertir mucho tiempo para solicitar y acudir a la consulta en los servicios públicos. Con médico particular invierten entre 500 a mil pesos, en servicios tipo Farmacias Similares de 25 a 60 pesos. Los servicios del INSABI son gratuitos, tanto la consulta como los medicamentos. En caso de enfermedad grave, la mayoría recurre a su servicio de seguridad social. Solo dos personas refirieron tener alguna enfermedad crónica y se atienden en su servicio de seguridad social, por lo cual no realizan ningún gasto para su atención.

Una situación similar se encontró en las entrevistas realizadas en la localidad considerada de alta marginación: Atlangatepec. En caso de enfermedades leves, la mayoría acude al Centro de Salud situado en la cabecera del municipio. Algunos manifestaron que no se les cobra, otros dijeron que se pide una cooperación de 20 pesos y se otorga la medicina sin costo; pero la existencia del medicamento no cubre las necesidades, de ahí que el enfermo deba comprarlo.

La apreciación respecto a la atención en el citado Centro de Salud no es muy buena por parte de algunas personas, ellas prefieren ir a médico particular, lo cual representa un gasto que varía de 200 hasta 700 pesos. En caso de enfermedad grave, las personas que tienen medios económicos suficientes prefieren la medicina privada porque no confían en los servicios de los hospitales públicos cercanos (Tlaxco y Apizaco). En la medicina privada los costos varían de 400 a mil pesos. En caso de requerir hospitalización algunas personas van al Hospital General de Tlaxco, el servicio es gratuito pero los medicamentos no, y otras han acudido al Hospital General de Apizaco, invirtiendo hasta dos mil quinientos pesos por estudios y medicamentos. Una de las madres se atiende en el Hospital de la Mujer, y otra expresó que al no tener recursos no le quedaría más que acudir al sector salud. Cinco personas expresaron que en su hogar había personas con diabetes e hipertensión, que acuden a su control mensualmente al Centro de Salud de Atlangatepec, la

atención y el medicamento no tienen costo; sin embargo, no siempre tienen en existencia el medicamento que se requiere. Dos personas expresaron pagar una cooperación, sin decir la cantidad.

Les interesa que haya más empleos y mayor seguridad. También manifestaron la necesidad de la existencia de medicamentos suficientes para personas diabéticas e hipertensas. Quisieran que hubiera personal médico en la clínica de la localidad, pero parece que les han dicho que por la cantidad de habitantes eso no es posible. Una madre expresó la necesidad de que las personas más vulnerables reciban asesoría en relación a los programas del gobierno para que sepan cómo obtener los apoyos y, por otro lado, se vigile el adecuado uso de los recursos. Solamente dos personas aportaron información en este rubro: una piensa que los programas están bien, pero es necesario que haya información sobre cómo pedirlo; a la otra le interesa que las instalaciones de la secundaria sean mejores. La mayoría resuelve las cuestiones leves de salud en las Caravanas de Salud, sin costo y en el Centro de Salud con una cuota de 40 pesos, en ambos casos se deben comprar los medicamentos. También se prefiere la atención en las farmacias similares, porque en el Centro de Salud es necesario hacer cita.

Dos adultos mayores tienen el servicio del IMSS. En caso de enfermedad grave prefieren la medicina privada, cuyos costos varían de 400 a mil pesos. Para hospitalización algunas personas van al Hospital General de Tlaxco, el servicio es gratuito pero los medicamentos no y otras han acudido al Hospital General de Apizaco, invirtiendo hasta dos mil quinientos pesos por estudios y medicamentos. En los casos de enfermedades crónicas hipertensión y diabetes, y uno con problemas pulmonares, se atienden en las Caravanas de Salud, la revisión no tiene costo, pero invierte 200 pesos mensuales en medicamento y el otro en el Centro de Salud, donde se le proporciona la insulina sin costo, pero el medicamento lo compra, haciendo un gasto de 500 pesos mensuales. El que presenta problemas pulmonares iniciará tratamiento en el IMSS. Otra necesidad a cubrir es que tengan servicios de salud en la comunidad, existe una clínica, pero no tienen médico desde hace cinco años y se tienen que desplazar y pagar transporte para atenderse.

La mayoría de los que tienen hijos que estudian recurren a planteles públicos y privados. En ambos tipos de escuela se pagan cuotas, solamente que en las públicas una sola vez al año cuando el estudiante se inscribe y en las privadas se paga la inscripción y cuotas mensuales. En la escuela pública se pagan entre 300 y 500 pesos; y en particular dependiendo el nivel las mensualidades fluctúan entre \$1,500 a \$2,800. Se expresó que en las escuelas se necesitan accesos y sanitarios adecuados para las personas con discapacidad, sobre todo para las que tienen dificultades de movilidad. También les gustaría tener la posibilidad de créditos baratos y accesibles para adecuar las casas a las necesidades de las personas con discapacidad.

Además del apoyo monetario para las personas con discapacidad, debería haber programas integrales de atención que incluyeran actividades artísticas en los programas educativos destinados a niñas, niños y adolescentes, que las ciudades tengan características incluyentes, tanto en infraestructura física como en educación a la ciudadanía, respeto a los derechos humanos; promover empleo, arte y deporte para estas personas; apoyo a las madres que tienen hijos con discapacidad, por ejemplo, proporcionarles transporte cuando requieren traslados a los lugares donde se les ofrecen las terapias.

Los temas que preocupan y en donde el gobierno debería tomar acciones además de los apoyos económicos son educación, carreteras, infraestructura urbana sobre todo orientada a evitar las inundaciones. Los temas para los cuales mostraron interés las madres, además del apoyo económico, fueron promover más oferta de empleo con mejores sueldos, ya que tanto productos y servicios han aumentado mucho los precios; más y mejores servicios de salud, y apoyo a los adultos mayores con despena.

Las preocupaciones expresadas por las entrevistadas son: a) mejorar la infraestructura de la ciudad, sobre todo en lo referente al drenaje pluvial; b) talleres para los adultos mayores de manualidades, actividades deportivas; c) que a través del apoyo que se proporciona a jóvenes, involucrarlos en el cuidado de adultos mayores en zonas vulnerables, y así “desquiten” lo que se les da; d) mayor seguridad pública; e) más servicios públicos (agua, luz); f) mejorar la atención médica; g) talleres sobre género para servidores

públicos; h) programas gubernamentales que contemplen la transversalidad de género; e i) disminuir el alza de precios de los productos y servicios.

El reclamo por empleo se observa más claramente en el caso de Atangatepec, donde consideran que la comunidad requiere fuentes de trabajo cercanas, bien pagadas y que no signifiquen mucho desgaste físico como en la costura. También se expuso el problema de la discriminación hacia las mujeres en los empleos. Otra demanda es bajar el precio de los productos y servicios, pues perciben, por ejemplo, que el precio del gas ha aumentado mucho. Solicitan servicio de internet en las escuelas. Los comentarios adicionales versaron sobre la suspensión de la beca por un error atribuible a los maestros; la percepción de discriminación por un problema discreto de dificultar al caminar; falta de atención de la autoridad municipal; no tener apoyo para el transporte de enfermos y demandan más atención de las autoridades.

El interés de los jóvenes que participan en este programa es muy diverso en relación a otro tipo de apoyos por parte del gobierno. Uno de ellos opinó que el gobierno debe disponer espacios sanos y adecuados para el desarrollo del arte y las ciencias. Otro manifestó la necesidad de mejorar las instalaciones y funcionamiento de los servicios de salud. Otros opinaron respecto al equipamiento urbano, sobre todo a lo referente a la disposición de basura de personas en tránsito, porque observan que en la zona céntrica de la ciudad de Tlaxcala no hay suficientes contenedores de basura. Otra área de interés es la educación, y en el caso de este programa, un joven siente que las empresas lo ven solamente como un apoyo para tener personal sin tener que pagar sueldos. Una respuesta muy breve pero que refleja la percepción que se tiene del gobierno, es que “el gobierno cumpla lo que promete”.

La reiterada referencia a la necesidad de empleo o a las fuentes de trabajo comprueba que las transferencias monetarias actúan como compensación al trabajo asalariado precarizado y la imposibilidad de realizar actividades productivas autónomas.

4. El trabajo asalariado como problema contemporáneo

La sociedad salarial fue la gran oferta de la sociedad industrial. A quienes abandonaban la autosuficiencia y se convirtieron en asalariados se les prometió que el ingreso del jefe de familia sería suficiente para satisfacer las necesidades del grupo familiar, comprando bienes y servicios en el mercado con dinero. A esta promesa de la modernidad se fueron sumando los derechos conquistados en la larga lucha por la dignidad (Marina, 2000): estabilidad en el empleo, seguridad social, incluyendo educación, atención médica, vacaciones pagas, licencias por motivos varios, jubilaciones y otras prestaciones. Contra todas estas conquistas se levantó la flexibilización laboral, con la plena instalación de la *sociedad de riesgo* (Beck, 2002) con ganadores y perdedores.

Mientras la demanda de mano de obra por parte de las actividades industriales fue en aumento, la oferta de tránsito al trabajo asalariado funcionó si bien con escarceos y luchas, fue sobre todo con la emergencia del sindicalismo, al punto de que el trabajo se identificó con el trabajo asalariado estable y con prestaciones sociales y se convirtió en meta a conseguir. El desplazamiento con el tiempo se convirtió en expectativa de movilidad social para muchos trabajadores del campo e inclusive de artesanos urbanos. Fagocitó también a las antes llamadas profesiones liberales, los profesionistas hoy en día mayoritariamente asalariados. Si bien nunca se consiguió la meta del pleno empleo, la demanda de mano de obra permaneció como posibilidad, durante más de un siglo, pero finalmente se acabó. Hoy en día la oferta de trabajo supera la demanda, el desempleo y la posibilidad de organizarse para mejorar las condiciones de trabajo parece haber llegado a su fin con la competencia ante la escasez de la demanda; en palabras de más de una de las víctimas de la desindustrialización neoliberal: “antes se perdía el trabajo, y en una semana conseguías otro”.

Con la globalización del neoliberalismo —admitiendo la redundancia ya que se implican mutuamente—, el trabajo asalariado dejó de ser una posibilidad de movilidad social e inclusive de reproducción social en la

mayoría de los casos. Se verificó una disminución drástica de la demanda de mano de obra y, en general, el aumento en la precarización de las condiciones de trabajo como resultado de una serie de factores concatenados: por un lado, el incremento de la productividad que supone que un trabajador genera lo que antes involucraba varios trabajadores (De-la-Garza, 2000), se suma la tendencia al incremento de la composición orgánica del capital, sustituyendo trabajadores por máquinas; es decir, la robotización del trabajo (Lahera, 2019). A estos factores tecnológicos se agrega la concentración monopólica en un muy pequeño número de corporaciones que dominan el mercado (Basile, 2019). Corporaciones que absorbieron o compraron para luego cerrar o incorporar a las pequeñas, medianas y hasta grandes empresas a nivel nacional. Como muestra basta con considerar la producción de cerveza en México, casi en su totalidad comprada por corporaciones, al igual que los bancos o los supermercados. Sin embargo, la sustitución del trabajo humano por robots “esos asesinos de puestos de trabajo” (OECD, 2018). En el contexto de la pandemia, la tendencia a desplazar el trabajo asalariado se agudizó aún más, afectando al sector servicios, con las ventas en línea y la entrega a domicilio (Rus, 2018).

El problema del trabajo —la gran crisis del trabajo asalariado— constituye un dilema insalvable para el capitalismo pues no puede remediarlo, por el contrario, se profundiza cada vez más la tendencia al incremento de la productividad, a la concentración y, por lo tanto, a la disminución de la necesidad de mano de obra o de trabajo asalariado. El imperativo de producir más con menos, y de la disminución de costos, entre ellos los de la mano de obra conduce invariablemente a crisis de sobreproducción y paralelamente de empobrecimiento de los trabajadores. Es constatable que cuando la crisis estalla, acuden al Estado para que socialicen las pérdidas y mantengan privadas las ganancias, de ahí que distintos movimientos hayan tomado la consigna “que la crisis la paguen los ricos”.

Las políticas de transferencias condicionadas, ya sea para pobres, desempleados con título o académicos, se podrían definir como medidas de transición o adaptación al cambio. La transferencia individualizada de

dinero constituye un subsidio, orientado a mantener al menos cierto nivel de consumo, acorde con el tránsito de trabajadores a consumidores (Bauman, 2003). Según Ulloa-Tapia (2014) “no atacan de manera estructural la pobreza, sino que tan solo mejoran el consumo en bajos porcentajes” (p. 21). Pero además de las funciones económicas, tienen otras ventajas desde la óptica del poder; generan dependencia. Las TC son como drogas, una vez que se consumen se vuelven imprescindibles. El gasto se programa por lo general en función del ingreso y sobre todo en la sociedad de mercado, gastos fijos y crédito demandan un monto por lo general equivalente al ingreso. En este sentido, la pérdida de la transferencia se vuelve amenazadora, en función de mantenerla, los beneficiarios se adaptan a las “condiciones” impuestas. Batallones de promotores del voto con listas nominales en la mano recorrían las comunidades pidiendo a los beneficiarios de PROSPERA, exigiendo su voto y el de otros 50 amenazando con retirar el apoyo, quienes se negaron creyendo la propaganda del INE fueron excluidos del padrón.⁴ El retiro de intermediarios en la asignación de transferencias se orienta a la cancelación de las prácticas clientelares, pero no disminuye la dependencia.

5. Políticas de Bienestar Social: del estado de bienestar al estado mínimo, constante pérdida de derechos

La discusión actual en cuanto a políticas públicas pareciera centrarse sobre el carácter universal o focalizado de las mismas, y el carácter público o privado de los servicios. Mientras las políticas universales se conceden como “derecho” y por lo tanto son de acceso abierto a toda la población, las focalizadas entienden las transferencias del estado a la sociedad no como derecho sino como acción compensatoria, de allí que se “focalicen” solamente en “quienes más lo necesitan”, para lo cual es preciso diseñar indicadores e índices que midan el grado de necesidad, en nombre de la eficiencia. Por su parte, en función de “disminuir los costos de transacción”

⁴ Información de campo elecciones 2016.

(Williamson, 2007), requieren de una maquinaria administrativa compleja que de paso sirve para presionar, manipular y mantener en la defeción a la supuesta población beneficiada. Boltvitnik (2013) propone universalizar las transferencias que suena contradictorio con la propuesta de los estados de bienestar de los servicios universalizados. La universalización supondría la gratuidad de las prestaciones, mientras que la universalización de las transferencias de dinero, remiten a que puedan gastar y mejorar su capacidad de consumo, incluyendo pagar las cuotas de los servicios que deberían ser gratuitos (educación, salud, guarderías), es decir, un financiamiento indirecto a la privatización de los servicios.

La universalización de las transferencias tiene un concepto: la Renta Básica Universal. La RBU⁵ representa una propuesta que reconoce que el capitalismo es incapaz de crear empleo pleno, de manera que se ofrece como solución que toda persona por el hecho de vivir tenga garantizada su reproducción social mediante una renta básica con carácter universal, con lo cual se concretaría el tránsito de trabajadores al de consumidores (Raventos, 2014). Desde el socialismo y el sindicalismo, la propuesta consiste en disminuir las horas de trabajo, de manera que las empresas contraten más trabajadores. Cuando los legisladores propusieron tal propuesta en Alemania, la empresa Siemens amenazó con trasladar sus fábricas a otros países.

El estado moderno se funda en un contrato social (Viejo-Viñas, 2008), e implica la noción de derechos. Los políticos en México tienen como una de sus frases hechas: todo conforme derecho, sin embargo, en la actualidad globalizada, como gustan nombrar los neoliberales a su modelo, estamos protagonizando el camino inverso al inaugurado por la Revolución Francesa. La pérdida sistemática y constante de los derechos ganados en la *larga lucha por la dignidad*:

⁵ La propuesta no es nueva, surge en los 90 en Inglaterra, es retomada en España y actualmente se puede considerar un movimiento mundial de carácter reformista, pues deja intacta la economía industrial capitalista, y le garantiza consumidores.

En América Latina, la mundialización neoliberal propició una profunda ruptura de los tejidos sociales. El crecimiento del desempleo, el empleo precario, el subempleo, la pobreza y la miseria, la pérdida de beneficios sociales, el debilitamiento de los sindicatos y el desarraigo migratorio son algunos de los rasgos más visibles del rompimiento de nervaduras profundas... (Osorio, 2006, p. 25)

La transformación neoliberal de las formas de gobierno, bajo la consigna del Estado mínimo y la mercantilización de la vida, supone la “Desmaterialización, individualización y fragmentación progresiva de los derechos sociales” (Alonso, 2000, p. 25), tendiente a la supresión de las conquistas de derechos de primera a la cuarta generación, inaugurados por la Revolución Francesa, sustituidos por los únicos derechos que los liberales reconocen: el de “elección” y la propiedad privada. De esta manera “...el Estado se libera, si cabe el término, de planificar, ejecutar y monitorear programas sociales, y entrega bonos y subsidios a la población beneficiaria (demanda), potenciando su libertad y oportunidad en el uso de las transferencias” (Ulloa-Tapia, 2014, p. 20).

Las críticas formuladas a los programas asistenciales, de transferencias condicionadas, acertadamente señalan los efectos del cambio de criterio, las políticas de transferencias condicionadas: 1) debilitan la ciudadanía social, 2) favorecen el clientelismo y 3) son asistenciales (no constituyen un derecho) (Adelantado y Scherer, 2008), sustituyen derechos sociales y económicos por medidas de tipo asistencialista (Ulloa-Tapia, 2014), desmaterializan y fragmentan los derechos sociales (Alonso, 2000) y constituyen un subsidio indirecto a los empresarios que de esta manera pueden mantener los salarios deprimidos.

Alrededor del globo van casi 30 años de transferencias condicionadas con diferentes nombres en cada país, por ejemplo, en Brasil el programa *Bolsa Familia* o en México PROGRESA-PROSPERA o los apoyos de investigación (Sistema Nacional de Investigadores-SNI); y en los países desarrollados transferencias a cuidadores, a desempleados, de vivienda, etcétera. De pensarse con carácter temporal se han vuelto permanentes,

mantienen tendencia a la expansión y, en el contexto de la última crisis múltiple provocada por el COVID-19 (Robles, 2021) se incrementó la clientela al generalizarse a la mayoría de la población como en Canadá (KMPG, 2020), Estados Unidos, y muchos de los países de la Unión Europea (Elmi, 2020). La caída de la economía en el contexto de la pandemia ha llevado a reconsiderar la propuesta de Renta Básica Universal (RBU) como alternativa viable (Raventos, 2014).

Las políticas de transferencias monetarias (de entrega de dinero a determinados sectores) colabora a mantener niveles de consumo de las familias, atiende a la carencia de ofertas de empleo formal y permite a los empleadores mantener salarios deprimidos. En tiempos de pandemia constituyó un paliativo ante la caída de la actividad económica. Sin embargo, en el fondo atentan contra principios y derechos fundamentales de los seres humanos: el derecho al trabajo creativo, el derecho a la autonomía personal y atenta contra la dignidad de las personas. Las transferencias condicionadas o universales constituyen un paliativo que ha impedido crisis mayores, pero desde el punto de vista de los derechos humanos y de la dignidad de las personas, deberían reconocerse como medidas temporales mientras se generan las condiciones para que se garantice el derecho al trabajo digno, que permita la reproducción social.

Gobernar para la población implica el cambio de la visión neoliberal de la economía como generación de riqueza (para los cuates), a la visión sustantiva de la economía como la relación de los seres humanos entre sí y con la naturaleza para satisfacer las necesidades humanas. Las políticas de bienestar no deberían por lo tanto estar separadas de las actividades económicas, sino imbricadas a fin de reconocer la necesidad de recuperar capacidades productivas de la población. Las transferencias monetarias, al integrarse a otras fuentes de ingreso de los hogares colaboran a la reproducción social de las Unidades Domésticas, pero no han incidido en romper la trasmisión intergeneracional de la pobreza, ni en proporcionar trabajo digno y capacidades autónomas de reproducción a las familias y a las personas.

Bibliografía

- Adelantado, J. (2008). Desigualdad, democracia y políticas sociales. *Estado, Gobierno y gestión pública*, 117-134.
- Alonso, L. (2000). Ciudadanía, sociedad del trabajo y Estado de Bienestar: los derechos sociales en la era de la fragmentación. En M. P. (Comp.). *Ciudadanía y democracia* (pp. 159-189). Pablo Iglesias.
- Amozurrutia, G. (2015, 7 de noviembre). La incertidumbre detrás del mito. *Viajero*. <http://www.viajeroejecutivo.com.mx/la-generacion-del-milenio-en-el-mercado-laboral/>
- Arias, P. (2009). La pluriactividad rural a debate. En H. C.-D.-G. (Comp.). *La pluriactividad en el campo latinoamericano* (pp. 171-206). FLACSO.
- Basile, G. (2019). *Estudio caracterización del Complejo Médico Industrial Farmacéutico Financiero hoy: fusiones multinacionales, concentración económica e impacto en el acceso a los medicamentos y destrucción de fuentes de trabajo en el sector*. CLACSO.
- Bauman, Z. (2003). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Gedisa.
- Beck, U. (2002). *La sociedad del Riesgo Global*. Siglo XXI.
- Bolvinik, J. (2013). Necesidad de reformar la reforma social neoliberal implantada en México a partir de los años noventa. En Huesca, L., Aranda, P. y Horbath, J. *Alternativas en la Crisis para la transformación de las políticas sociales en México* (p. 279). ITESO/El Colegio de Sonora/CIAD.
- Cecchini, S. M. (2011). *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América*. UN/CEPAL ASDI.
- Collin, L. (2021). Políticas de Gobierno y Desarrollo Social. En Cazarin, A. *Grandes retos de Tlaxcala* (pp. 7-29). El Colegio de Tlaxcala, A. C.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social (CONEVAL) (2012). *Evolución y determinantes de la pobreza de las principales ciudades de México 1990-2010*. <http://www.>

- coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Pobreza%20urbana/Evolucion_determinantes_de_la_pobreza_urbana.pdf.
- De-la-Garza, E. (2000). *Tratado latinoamericano de Sociología del Trabajo*. FCE.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2020, 29 de diciembre). *Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608583&fecha=23/12/2020
- _____ (2020a, 22 de diciembre). *Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608440&fecha=22/12/2020
- _____ (2020b, 22 de diciembre). *Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2021*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608441&fecha=22/12/2020
- Elmi, S. (2020). Las transferencias de efectivo en los EE. UU. se están disparando: así es como hacerlas efectivas, durante el COVID-19 y más allá. *Next Billion*. extbillion.net/effective-cash-transfers-us-covid19/
- Escobar-Latapi, A. (2012). Trayectorias vitales de jóvenes pobres extremos mexicanos, o la vida después de oportunidades. *Revista de Trabajo*, 8(10), 185-204.
- García-Sánchez, I. M. (2007). *La nueva Gestión Pública: evolución y tendencias*. Instituto de Estudios Fiscales.
- González-Fuente, I. y Flores, H. J. (2018). Jóvenes rurales y empleo en Tlaxcala, México: trayectorias inciertas. *Revista Mexicana de Sociología* 80(3), 549-575.
- Hevia de la Jara, F. (2009). De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox. *Sociológica*, 24(70), 43-81.
- Hilding-Ohlsson, M. y Etchebarne, A. J. (2013, marzo). La trampa de la dependencia económica. Un análisis de los planes sociales en la provincia de Buenos Aires. *Libertad y progreso*. <http://www.>

- libertadyprogreso.org/wp-content/uploads/2013/03/Trabajo-Planes-Sociales_2.pdf
- KPMG (2020, 22 de septiembre). KPMG. *Medidas gubernamentales e institucionales en respuesta al Covid-19*. <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/canada-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html>
- Lahera Sánchez, A. (2019). Digitalización, robotización, trabajo y vida: cartografías, debates y prácticas. *Cuadernos de relaciones laborales*. <https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/66037>
- Maffei, T. (2012). *Análisis Crítico de las Políticas de Transferencias Monetarias Condicionadas: Efectos en las Mujeres*. http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT11/GT11_MaffeiT.pdf
- Marina, J. A. (2000). *La lucha por la Dignidad. Teoría de la felicidad política*. Anagrama.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2012). *La crisis del empleo de los jóvenes: actuemos ya. Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión*. Oficina Internacional del Trabajo Ginebra.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) (2018, marzo). Putting faces to the job at risk of automation. *OECD Better Policies for Better Lives*. <https://www.oecd.org/employment/Automation-policy-brief-2018.pdf>
- Osorio, J. (2006). La descomposición de la clase política latinoamericana: ¿el fin de un periodo? *Nueva Sociedad*, 203, 15-26.
- Puello-Socarrás, J. F. (2013). ¿Social-neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global y programas de transferencia monetaria condicionada. *Polít. cult.*, 40. <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-77422013000200003&script=sci>
- Raventos, D. (2014). *Monográfico sobre Renta Básica*. Sin Permiso.
- Rawlings, L. B. (2003). Evaluación del impacto de los programas de los programas de transferencias condicionadas en efectivo. *Cuadernos de desarrollo humano* 10, 11-32.

- Ritzer, G. (2005). *La Macdonalización de la sociedad. Un análisis de la racionalización en la vida cotidiana*. Ariel.
- Robles, C. (2021). *Herramientas de protección social para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la experiencia de América Latina*. Documentos de Proyectos LC/TS.2021/135 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rus, C. (2018, 28 de enero). Así funciona la primera tienda física de Amazon sin cajas y (casi) sin empleados. *XATAKA SELECCIÓN*. <https://www.xataka.com/robotica-e-ia/asi-funciona-la-primera-tienda-fisica-de-amazon-sin-cajas-y-casi-sin-empleados>
- Sen, A. (1996). *Development Thinking at the Beginning of the 21st Century. Development Thinking and Practice*. Banco Interamericano.
- Stampini, M. (2012). Programas de transferencias monetarias condicionadas: ¿han ido demasiado lejos? *BID Protección social*. <https://idblegacy.iadb.org/es/temas/proteccion-social/programas-de-transferencias-monetarias-condicionadas-han-ido-demasiado-lejos,7482.html>
- Tetreault, D. V. (2012). La política social y los programas para combatir la pobreza en México ¿Oportunidades para quién? *Estudios Críticos del Desarrollo*, II(2), 41-74.
- Ullmann, H., Atuesta, B. y M. R. (2021). *Las transferencias monetarias no contributivas*. CEPAL/UNICEF.
- Ulloa-Tapia, C. (2014). Inversión Social: Leid motive de los gobiernos Bolivarianos. *Revista Republicana*, 17(17), 17-39.
- Viejo-Viñas, R. (2008). Estado, nación y soberanía: Límites de la concepción monista de la. En *La política de lo diverso. ¿Producción, reconocimiento o apropiación de lo intercultural?* (pp. 109-117). CIDOGOB.
- Villarespe-Reyes, V. (2010). *Pobreza: concepciones, medición y programas*, Verónica Villarespe Reyes (coordinadora). IIEC-UNAM.
- Williamson, O. (2007). Transaction cost economics. *Economic discussion papers*, 2(3). <http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers>

CAPÍTULO 2. EDUCAR CON VISIÓN DE GÉNERO: NECESIDADES DE ACCIÓN PÚBLICA DESDE LA EXPERIENCIA DOCENTE EN TLAXCALA

Carolina Sthephania Muñoz Canto¹

Ivonne Virginia Campos Rico²

Jenifer Morales Márquez³

Introducción

Las sociedades se encuentran organizadas de modo tal que hay una jerarquización entre sus integrantes a través de diversos elementos, que se fundan en los sentidos compartidos al interior de estas. Uno de ellos es el que distingue a los hombres y las mujeres. Los varones han gozado a lo largo del tiempo de un conjunto de privilegios, justificados a partir de una serie de argumentos de orden ideológico, moral, político y biológico, fundados en un contrato sexual (Pateman, 2019), que es un pacto de libertad para ellos y de sujeción para ellas, que funda y da continuidad al patriarcado. Esto significa

¹ Profesora-Investigadora de El Colegio de Tlaxcala, A. C. Doctora en Estudios Sociales con especialidad en Procesos Políticos por la Escuela de Altos Estudios de Ciencias Sociales. Correo: carolinamc@coltlax.edu.mx

² Profesora-Investigadora de El Colegio de Tlaxcala, A. C. Doctora en Estudios de Asia y África, especialidad China, por El Colegio de México. Correo: ivonnecampos@coltlax.edu.mx

³ Docente en el Colegio de Bachilleres del Estado de Tlaxcala. Licenciada en Psicología por la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Correo: psicjenifer07@gmail.com

que, si se nace hombre o mujer, se tiene acceso diferenciado a recursos y oportunidades. Las desigualdades que se generan a partir de la diferencia de género han sido construidas como una cuestión por atender por parte de los Estados desde los años 70 del siglo pasado, generando políticas para paliar la desigualdad.

Pese a la recién aludida atención por parte del Estado, las condiciones de las mujeres siguen mediadas por la disparidad. Esto ocurre, de igual manera, en Tlaxcala,⁴ y solo por mencionar algunos ámbitos aún se ocupan mayoritariamente de los trabajos de cuidado y el acceso al empleo es cuantitativa: 44.9% contra 77.8% (INMUJERES, 2020) y cualitativamente menor al de los hombres; sobre todo siguen expuestas a la violencia y a la apropiación de sus cuerpos, visible de forma directa a través de la trata de personas, que es un problema grave en la entidad.

Este capítulo se concentra en analizar los efectos de las políticas estatales dirigidas a la integración de la perspectiva de género y la atención a la violencia en el ámbito educativo en el estado de Tlaxcala, específicamente en el nivel medio superior, mediante el examen de los enfoques gubernamentales adoptados y la consideración de la perspectiva de los docentes con relación a las aludidas políticas. Bajo la premisa de que las condiciones de las mujeres en Tlaxcala dejan al descubierto la jerarquización social mencionada, se muestran prácticas que visibilizan sentidos sociales compartidos, que se hacen patentes en el ámbito educativo. Para acercarnos a las prácticas y sentidos de los actores, recurrimos a los espacios de educación formal para tratar de comprender cómo se integra la perspectiva de género y cuál es la aproximación a la violencia que se tiene en los recién aludidos espacios de socialización, intentando discernir el diálogo que establecen con el actuar gubernamental a través de las políticas estatales puestas en marcha. Para

⁴ Que fueron objeto de un trabajo diagnóstico previo. Se puede consultar en Campos, I. y Muñoz, C. (2021) Las mujeres en Tlaxcala: una aproximación diagnóstica desde los derechos humanos, la inseguridad y la violencia. En: Cazarín, A., y Cortés, H. *Grandes retos de Tlaxcala*. México: El Colegio de Tlaxcala, A.C.

ello, se adoptó la aproximación de la perspectiva de los actores, con la idea de emplear un acercamiento comprensivo de sus subjetividades.

El capítulo se encuentra organizado en cinco grandes secciones: en la primera se analiza una serie de anclajes teóricos que encuadran la investigación, relativos a las políticas estatales, al género y a la perspectiva de los actores. En la segunda se encuentra una delimitación contextual, seguida en tercer lugar del aparato metodológico. Posteriormente, en la cuarta sección, los principales resultados obtenidos; y concluye este capítulo con una serie de reflexiones finales.

1. Políticas estatales, género y la perspectiva de los actores

1.1 Políticas estatales

Las políticas estatales hacen referencia a la toma de posición (acción u omisión) por parte de los estados acerca de cuestiones que han sido problematizadas socialmente. Dicho de otro modo, se trata de la forma en que se abordan ciertos asuntos que se han vuelto relevantes en un contexto histórico determinado (Oszlak y O'Donnell, 1981). Para estudiarlas se han desarrollado múltiples abordajes, algunos centrados en las causas y otros en las consecuencias que tienen en las sociedades donde se implantan. Oszlak y O'Donnell (1981), pensando estos acercamientos insuficientes (entre otras causas por proponer un abordaje lineal y centrado en una visión racional) generaron una propuesta para América Latina que intenta complejizar el acercamiento a partir de una visión histórica que considera las características del régimen,⁵ donde se pretenden hacer visibles las tensiones e interdependencias⁶ entre

⁵ Proponen que el régimen puede ser burocrático-autoritario, democrático-liberal o patrimonialista. El primero se caracteriza por proponer un sistema de desactivación política y económica del sector popular. El segundo propone una serie de unidades con poder de decisión, con interdependencia, creando un sistema poliárquico. El tercero se basa en el ejercicio del poder de un solo hombre, con el apoyo de instancias que permiten el funcionamiento de la administración (Oszlak, 1980).

⁶ Estas son: jerárquica, funcional o material-presupuestaria. En la primera la relación se construye a partir del aparato de ordenamiento; en la segunda a partir de vías racionales

los actores y las unidades que se ocupan de la decisión y ejecución de las políticas (pensadas de manera amplia); considerando el juego político, así como las dinámicas sociales que se generan y los cambios que las acciones u omisiones implican en diversos niveles. Este acercamiento representa, por un lado, establecer una comprensión histórica de las posibilidades de problematización de la cuestión; y por otro poner en el centro a los actores para tratar de entender desde su posición lo que ocurre y las maneras en las que se ven o no afectados durante el surgimiento, desarrollo y resolución de la cuestión. Lo último especialmente interesante para el caso de las políticas estatales de género en Tlaxcala, ya que todo ocurre como si las acciones que el Estado pone en marcha no fueran visibles para la población.

Cabe señalar que las políticas estatales no son neutrales al género. Kabeer (1998, como se citó en Incháustegui, 1999) apunta que, de hecho, son mayoritariamente los hombres quienes inciden en su construcción y puesta en marcha, por lo que sus intereses y visiones tienden a ser predominantes; delimitando, empero, tres grandes tipos ideales: las políticas estatales neutrales, las específicas y las redistributivas. Las primeras, aunque atienden las necesidades de hombres y mujeres, no consideran el acceso diferenciado a recursos y capitales, ni buscan incidir en la modificación estructural del patriarcado. Las segundas, focalizadas directamente en las mujeres, no se ocupan de los patrones de jerarquización e interacción social, sino que son medidas compensatorias para subsanar la desigualdad vivida. Las terceras buscan cambiar la posibilidad de acceso a capitales y recursos, así como el andamiaje que sostiene las relaciones fincadas en el patriarcado.

El análisis de las políticas estatales con perspectiva de género implica comprender “cómo se configura socialmente el ser mujer o el ser hombre considerando las relaciones de poder existentes entre ambos sexos para explicar las desigualdades” (Espinosa, 2018, p. 16), adentrándose en las causas estructurales que las fincan. Para lograrlo, Espinosa (2018), considerando los modelos de análisis de género y las propuestas de evaluación del impacto de

que permiten el funcionamiento; y en la tercera de los recursos (Oszlak, 1980).

género gestadas desde los años 80, propone tomar en cuenta las siguientes áreas de análisis: estructuras, mecanismos y necesidades e intereses. Al respecto, conviene precisar que las estructuras permiten la construcción del ordenamiento social; los mecanismos tienen que ver con los procesos y visiones que posibilitan que este se reproduzca y mantenga; y las necesidades e intereses, producto de las estructuras y los mecanismos, establecen formas diferenciadas por género que inciden en el vivir cotidiano.

Un acercamiento como el que propone Espinosa supone la integración del andamiaje conceptual de género. Respecto a ello, se precisa que el sexo hace alusión a las características biológicas de los machos y hembras de la especie; mientras que el género a las representaciones, roles, estereotipos, valores y prácticas, construidos social e históricamente (Poggi, 2019). Dicho de otro modo, el primero es biológico y el segundo se trata de una construcción social. Uno y otro, han conllevado un acceso diferenciado a oportunidades, recursos y capitales, al punto que desde la visión de los derechos humanos el género ha sido considerado una categoría sospechosa; uno de los anclajes identitarios que se sabe generan discriminación, requiriendo atención especial.

Así, ha sido motivo de reflexión en las sociedades buscar estrategias para generar condiciones, oportunidades y acceso a bienes, recursos y capitales de forma más equilibrada entre hombres y mujeres. Empero, esto conlleva considerar las particularidades por género; dicho de otro modo, tender a la equidad, que finalmente redunde en la disminución de las desigualdades. Hombres y mujeres se han apropiado de forma disímil de estas discusiones; para ilustrarlo, baste recordar que los hoy llamados estudios de género comenzaron como estudios de la mujer (Bartra, 1997). Los cambios que se han esbozado en la jerarquización social a partir de los estudios de género, si bien insuficientes para romper con el orden patriarcal, han generado cuestionamientos en la construcción identitaria de algunos grupos de varones; de ahí que se haya hecho necesaria una reflexión sobre las masculinidades y nuevas masculinidades, que hacen alusión al proceso de nueva generación de sentido que los hombres llevan a cabo sobre los roles,

expectativas, prácticas, estereotipos y representaciones de lo que significa ser varón en la sociedad que los acoge.

Volviendo a la teorización de Espinosa (2018), para analizar las áreas que inciden estructuralmente en las políticas estatales propone considerar las dimensiones de género que se presentan en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Áreas y dimensiones de género

Áreas de análisis	Dimensiones de género
Estructuras	División sexual del trabajo
	Organización de la vida privada
	Organización sociopolítica
Mecanismos	Normas y valores asociados al género
	Roles de género
	Acceso y control de recursos materiales e inmateriales
	Participación de mujeres y hombres
	Control del cuerpo de las mujeres
Necesidades e intereses	Necesidades prácticas
	Intereses estratégicos

Fuente: Espinosa (2018, p. 18).

Para analizar el plano estructural, se toma en cuenta la división sexual del trabajo, la organización de la vida privada y la sociopolítica. Es decir, aquellos elementos que permiten hacer visible que hay una asignación de roles y tareas ligadas al género, que redundan en que las mujeres se ocupen prioritariamente de aquello considerado de menor valía y de tareas invisibilizadas por el capitalismo, como las relacionadas al cuidado. Esto significa que sus actividades primarias son reproductivas, dentro de los espacios privados, de los que son responsables (aunque los hombres tomen parte de las actividades); y que las tareas productivas y aquellas que tienen lugar en el espacio público solo les sean asignadas de manera secundaria.

El área de mecanismos considera los estándares que median lo que se juzga importante en una sociedad; básicamente se trata de las creencias y las prácticas que inciden en el actuar cotidiano de sus miembros.

Respecto al género, permite rastrear los sentidos que fundamentan el lugar subordinado que ocupan las mujeres, que median la experiencia cotidiana y que justifica el acceso diferenciado a recursos y capitales. Lo recién expuesto debe considerarse con matices, pues es posible que algunos de los miembros accedan a ellos a partir de su pertenencia a otros grupos o movilizándose identidades que se los permiten. Es ahí donde el concepto de interseccionalidad (Viveros, 2016) cobra sentido para esta investigación, pues la división y jerarquización social no está ligada a un único referente, ni es cerrada. Por ello, la identificación de las diversas identidades de las personas en sus posibilidades de acceso a recursos y capitales resulta de utilidad. Asimismo, esta área permite explorar las prácticas concretas que hombres y mujeres llevan a cabo de manera diferenciada. Finalmente, se considera el control del cuerpo, que de acuerdo con el contrato sexual es privilegio de los varones.

Por último, el área de necesidades e intereses considera las necesidades prácticas que se desprenden de las condiciones de ser hombre o mujer, por ejemplo, la corresponsabilización en las tareas de cuidado que se requieren cuando las mujeres trabajan y se hacen cargo del hogar; y los intereses estratégicos, que están relacionados con la visión de grupo en su conjunto, como la integración de mujeres en espacios de decisión,⁷ solo por nombrar algunos.

1.2 Enfoque orientado al actor, género y políticas públicas

Las políticas públicas, en el ámbito local, necesariamente deben partir de las necesidades expresadas por los habitantes del territorio al que van dirigidas, y tales necesidades han de ser escuchadas directamente de los actores. Las recién aludidas políticas, en tanto intervinientes en las comunidades, no deberían elaborarse sin observar a los actores sociales involucrados y

⁷ Cabe mencionar que para esta investigación se retomaron las áreas de estructuras y mecanismos, debido a que por el tiempo de duración de los grupos focales no era posible abordar con profundidad las necesidades.

afectados por ellas, aunque esta no ha sido en general la lógica que las guía. Como lo afirma Long (2007): “todas las formas de intervención externa se introducen necesariamente en los modos de vida de los individuos y grupos sociales afectados, y de esta manera son mediadas y transformadas por estos mismos actores y sus estructuras” (p. 42). Si hemos de explicar las desigualdades entre mujeres y hombres observando las relaciones de poder que definen los mecanismos que las configuran, y a partir de ello esperar que las políticas públicas sean eficaces en la atención de los problemas y necesidades que pretenden solucionar, resulta entonces indispensable apearse al enfoque orientado al actor como método para observar cómo se comportan tales mecanismos a nivel local.

Si bien el planteamiento de las problemáticas de género se manifiesta con cierta similitud en sus circunstancias estructurales, el enfoque centrado en el actor permite observar las respuestas diferenciales a nivel local (Long, 2007). Cada acción de gobierno tiene una respuesta particular en la medida en la que, en las comunidades, las experiencias de los individuos y grupos adaptan y en su caso adoptan aquello que desde el Estado se diseña para atender sus necesidades y demandas. Así, “para comprender el cambio social es necesaria una propuesta más dinámica que enfatice la interacción y determinación mutua de los factores y relaciones “internos” y “externos”, y que reconozca el papel central desempeñado por la acción humana y la conciencia” (Long, 2007, p.42); en el análisis de las relaciones de género, la perspectiva del actor resulta útil en la medida en que, a partir de la identificación de la agencia de los actores sociales, sus “capacidades de saber” y “de actuar” (Long, 2007, p. 48) tanto individuales como colectivas, se abre la posibilidad de analizar, desde las particularidades de género, las respuestas diferenciadas de mujeres y hombres, e inclusive las diversidades expresadas al interior de estas categorizaciones. La respuesta a las políticas públicas por parte de los actores implica que no solo son impactados como sujetos pasivos, sino que en su capacidad de agencia modifican el resultado de tales intervenciones.

Las políticas públicas enfocadas a lograr la transversalización de la perspectiva de género en la educación, en tanto integrantes de los planes de desarrollo local, tendrían que partir de necesidades sentidas en el territorio, y no solo concentrarse en los conocimientos técnicos y habilidades didácticas que los docentes deben desarrollar para impartir clases:

El desarrollo local, que implica la recuperación y revalorización de las particularidades, potencialidades e identidades territoriales, se convierte en un elemento eficaz de gestión de las diferencias entre mujeres y hombres, entre las mismas mujeres, entre los hombres, las comunidades, los territorios, las potencialidades y las identidades. Y se caracteriza por la preeminencia de las decisiones de las y los actores locales. (Massolo, 2006, p. 6)

Respecto del interés particular del presente texto, esta transversalidad debe considerar, en primer término, las particularidades de la población a la que los docentes de nivel medio superior atienden, es decir, a las y los adolescentes y en seguida los retos que implica para los docentes una comunicación intergeneracional, que ahora les exige la aplicación de una perspectiva: la de género, que de manera general no ha formado parte integral y explícita de sus formaciones profesionales y de vida, al menos, no de los docentes mayores de 40 años. Por lo tanto, se está ante un escenario complejo, en el que las políticas públicas a nivel local han de hacer un esfuerzo particular de conciliación entre el cambio generacional, las necesidades locales, y la aplicación estricta de los marcos legales que protegen los derechos de las y los adolescentes, y de las mujeres en tanto poblaciones centrales de las políticas públicas enfocadas en la igualdad de género.

2. Políticas estatales en atención al género: México y Tlaxcala

2.1 Contexto nacional de las políticas estatales en atención al género

Las políticas estatales para la atención al género en México han estado condicionadas fuertemente por la agenda internacional que, en los años 70 del siglo pasado, en el contexto de la promoción de la defensa de los derechos humanos propuso una serie de instrumentos y medidas en búsqueda de la igualdad e integración de las minorías, entre las que, paradójicamente, se encontraban las mujeres. De acuerdo con Zibechi (2017), en aquella década se dieron una serie de cambios que desarticulaban a los actores que hasta entonces ocupaban la escena y fueron progresivamente alternados por otros. Entre este recambio, la causa de las mujeres fue construida como una cuestión que requería atención.⁸ Ya en 1979, Tinker (como se citó en Barquet, 2002) señaló los lineamientos que desde entonces han dirigido los debates sobre las mujeres en el ámbito del desarrollo y las políticas públicas: su contribución al desarrollo, su integración en los programas públicos (*mainstreaming*) y su participación directa en todas las etapas del diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, las formas diferenciadas en que el desarrollo repercute en mujeres y hombres, y la necesidad de considerar acciones compensatorias en las mujeres, que hoy denominamos “acciones afirmativas” (Barquet, 2002, p. 351).

En México, hasta los años 70 la principal preocupación estuvo dada por la disminución de la mortalidad materno-infantil, ligada a la función reproductiva. A partir del Año Internacional de la Mujer en 1975 y del decenio siguiente, hubo interés en buscar el acceso igualitario a espacios de formación

⁸ Los años 70 se caracterizaron por el afianzamiento del discurso de la democracia como forma de gobierno hegemónica, acompañada por los pilares en los que luego se asentaría el neoliberalismo en el ámbito económico. Se tuvo una masificación del consumo, sobre todo de aparatos electrodomésticos, lo que generó para algunas capas la percepción de bienestar. Al lado de ello, se consolidaron los militares como actores políticos en América Latina y Estados Unidos intervino en diversas regiones en el mundo; en un momento en el que el espíritu contestatario de los años 60 se difuminaba en el espacio social.

y empleo, así como a capitales para “aprovechar el potencial de las mujeres que hasta entonces era subutilizado” (Valle, 2010, p. 28), mayormente a partir de acciones de capacitación. La década de los 80, marcada por las crisis económicas, impulsó la continuidad de lo recién expuesto. En los 90, en consonancia con lo que ocurría en el plano internacional, se comenzaron a gestar políticas de género. Cabe señalar que, aunque el término apareció redundantemente, el sentido que se le daba no era claro, sino que se usaba como una especie de comodín para aludir a las situaciones que tenían que ver con las condiciones de las mujeres y sus derechos (Valle, 2010). Recordemos que para ese momento (mediados del siglo XX), la transición de enfoques para la incorporación de la perspectiva de género en el proceso de las políticas públicas había pasado de la igualdad de trato (inclusión de las mujeres mediante mecanismos jurídicos), hacia la igualdad de oportunidades en las décadas de 1970 y 1980, lo cual implicó la aplicación de medidas diferenciadas enfocadas en las mujeres, para trascender de la enunciación de la igualdad, hacia su aplicación (Zaremborg, 2013).

Surgió entonces, en 1990, el Programa Nacional de la Mujer Alianza para la Igualdad cuyo objetivo estaba dado por la búsqueda de condiciones de igualdad, así como el Programa Progresión-Oportunidades, que se concentró en la educación, la salud y la alimentación, en la misma línea de las acciones que se desarrollaron en los años 80 donde se les integró en programas comunitarios y de administración de los recursos, a través, por ejemplo, de capacitaciones. A partir de 1995, emparejada con la conferencia de Beijing, se integró la perspectiva transversal de género, que significó, al menos en teoría, la incorporación de una visión para transformar las reglas, jerarquías y prácticas de las instituciones para impulsar la igualdad de condiciones. Conocida también como *gender mainstreaming*, la transversalidad de género como enfoque tiene como objetivo

incorporar la perspectiva de género a la corriente principal de las políticas públicas de un país, considerando para ello el impacto de la acción pública en hombres y mujeres, así como la transformación del balance de poder y de distribución de recursos entre los mismos. (Zaremborg, 2013, p. 24)

En la historia política de México, el año 2000 fue un hito: por primera vez un partido diferente al Revolucionario Institucional (PRI) llegó a la presidencia. Durante la segunda parte del siglo XX, la búsqueda de corporativizar y mantener dentro del sistema a los grupos fue determinante, y limitante, para el acercamiento a las mujeres, pero la llegada del Partido Acción Nacional a la presidencia significó un nuevo arreglo. De acuerdo con Tarrés (2006, como se citó en Tepichin, 2010), las demandas de las colectivas fueron resignificadas e incorporadas a partir de la generación de un andamiaje institucional y apoyos económicos consonantes con los Objetivos del Milenio. Desde el principio de la década hubo interés en generar estadísticas desagregadas; y desde la mitad de ella acciones en contra de la violencia, visibilizada como uno de los problemas más importantes que quedan mediados por el género.

El quinto punto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, desde su aparición en el 2015, guio las acciones del gobierno de México en los temas de género. Centrado en terminar con la discriminación y la eliminación de la violencia, toca aristas que cuestionan el orden patriarcal pretendiendo incidir desde distintos planos en las prácticas y sentidos de los actores. En el 2018 llegó a la Presidencia de México una coalición autodenominada de izquierda. La atención a los temas de género que ha puesto en marcha encuentra sus pilares en el Programa Proigualdad (2020),⁹ el cual se desprendió de un diagnóstico participativo. En contrasentido de lo que ocurrió en el año 2000, el actual gobierno ha tenido dificultades para integrar las demandas de las colectivas feministas y articularse con la agenda pública de género, lo que ha llevado a tensiones en el espacio

⁹ Articulado en seis objetivos: 1. Potenciar la autonomía económica de las mujeres para cerrar brechas históricas de desigualdad; 2. Generar las condiciones para reconocer, reducir y redistribuir los trabajos domésticos y de cuidados de las personas entre las familias, el Estado, la comunidad y el sector privado; 3. Mejorar las condiciones para las mujeres, niñas y adolescentes accedan al bienestar y la salud sin discriminación desde una perspectiva de derechos; 4. Combatir los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes, preservando su dignidad e integridad; 5. Posicionar la participación igualitaria de las mujeres en la toma de decisiones en los ámbitos políticos, social, comunitario y privado; 6. Construir entornos seguros y en paz para las mujeres, niñas y adolescentes.

público. Sin embargo, el programa desarrollado integra de manera puntual el discurso internacional y las búsquedas de atención actuales, mientras que incorpora la experiencia que se ha desarrollado en los últimos 20 años a nivel latinoamericano y nacional.

2.2 Políticas estatales en atención al género en Tlaxcala

El avance en el diseño y aplicación de políticas públicas en temas de género en Tlaxcala ha sido paulatino, y en la mayoría de los ámbitos estatal y municipal, así como en las diversas áreas de gobierno se ha dado a cuentagotas. Sin embargo, veremos que hay referentes significativos, en particular en lo que respecta a armonización legislativa, donde los avances han procurado seguir los mandatos indicados desde el nivel federal, lo que representa un avance en el encuadre. A continuación, se enuncia el marco normativo:

1. En noviembre de 2009 se publicó la Ley para la Prevención de la Trata de Personas para el Estado de Tlaxcala, reformándose en abril de 2011.
2. En el 2012 se expidió la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres para el Estado de Tlaxcala y la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres para el Estado de Tlaxcala.
3. En 2013 se publicó la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Estado de Tlaxcala.
4. En marzo de 2015 fue publicada la Ley para Prevenir la Violencia Escolar en el Estado de Tlaxcala, y fue reformada en diciembre de 2016 y en septiembre de 2021.
5. En junio de 2015 fue el turno de la Ley de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes del Estado de Tlaxcala, cuya última reforma fue en el año 2020.
6. En el año 2016 se reformaron la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres para el Estado de Tlaxcala; la Ley que Garantiza el Acceso a las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia en el Estado de Tlaxcala; el Código Civil del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; y el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

7. En julio del 2017 se expidió la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de los Mismos en el Estado de Tlaxcala. Con ella, se abroga la ley emitida en 2009 mencionada al inicio de este listado.
8. En abril del 2018 se modificó la Ley que garantiza el acceso a las mujeres de una vida libre de violencia en el Estado de Tlaxcala.
9. En el 2019 se hicieron diversas modificaciones al Código Civil, entre las que se consideraron las relativas a la intimidad sexual y el ciberviolencia, coloquialmente conocida como la “Ley Olimpia”;¹⁰ así como una legislación en materia de desaparición de personas, que puede aludir a las mujeres, sin ocuparse de ellas directamente.¹¹

Aunado a todos estos documentos normativos, en 2017 se estableció el Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres, mismo que se sustenta en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), adoptada por México en 1981. Dicho instrumento establece la obligación de tomar todas las medidas apropiadas para la eliminación de la discriminación contra las mujeres, tanto en el ámbito público como el privado. Para el caso particular del estado de Tlaxcala, se tomaron como base los principios de la Convención; a saber, el de igualdad, el de no discriminación y el de responsabilidad del Estado. De igual manera, el recién aludido programa retoma algunos planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), relativos a la erradicación de la violencia de género. Haciendo énfasis en la Estrategia Perspectiva

¹⁰ Haciendo alusión a Olimpia, Melo quien fue víctima de violación a su intimidad sexual, y logró a través de la visibilización de lo que le ocurrió que se generara un andamiaje legal.

¹¹ Los documentos expuestos hacen que Tlaxcala sea considerado por el diagnóstico de INMUJERES y ONUMUJERES (2020) como con un marco normativo adecuado; haciendo empero las siguientes recomendaciones: 1) integrar en la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres, competencias de igualdad en los poderes legislativo y judicial; 2) establecer la asignación de recursos para refugios; 3) generar a nivel estatal un plan de igualdad de género.

de Género, con el objetivo de lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres; entendiendo por esta como la igualdad de oportunidades, de acceso a estas y de resultados o beneficios entre hombres y mujeres. Planteamientos que resultan de especial relevancia, toda vez que en años anteriores al 2017 se hacía referencia a la equidad de género aludiendo específicamente a la integración de las mujeres en los diferentes espacios. Lo mencionado anteriormente se refuerza en el Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021, en el cual se establece que será el Instituto Estatal de la Mujer la institución encargada de implementar las políticas estatales enfocadas a mejorar la vida de mujeres y niñas en el estado. El documento afirma que:

Tlaxcala debe promover en su educación la igualdad entre mujeres y hombres y dar a conocer que la consecuencia de la violencia contra las mujeres obstaculiza el desarrollo de la sociedad en su conjunto. Se requiere que el personal docente reciba la capacitación necesaria y cuente con los materiales e insumos adecuados para impartir los contenidos educativos. (p. 91)

De hecho, es de resaltar que en diversos documentos del marco legal en materia de equidad de género se hace énfasis en la importancia de la atención al género y se mencionan las capacitaciones como una estrategia para poner en marcha. Esta también se contempla para la docencia. Así, en la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, dentro del Título Primero, el Capítulo III que se denomina “De la equidad y la excelencia en la Educación”, en su Artículo 10 señala que se deben dirigir acciones para atender situaciones relacionadas con aspectos de género, preferencia sexual o prácticas culturales, entre otras. Asimismo, el Artículo 11, inciso I, dice a la letra que se deben: “Establecer políticas incluyentes, transversales y con perspectiva de género, para otorgar becas y demás apoyos económicos que prioricen a los educandos que enfrenten condiciones socioeconómicas deprimentes que les impidan ejercer su derecho a la educación” (p. 6). En este mismo apartado, pero en el inciso XVI se menciona que se:

Desarrollarán, bajo el principio de equidad e inclusión, programas de capacitación, formación continua, asesoría y apoyo, a maestras y maestros para la implementación de ajustes razonables, que les permitan minimizar o eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación de los educandos. (p. 16)

De la misma manera, el Artículo 18 afirma que, entre los valores que establece esta Ley, están la igualdad y no discriminación, así como la equidad de género. Finalmente, conviene destacar respecto a los programas de estudio, que en el Artículo 34 se establece que tendrán “perspectiva de género para, desde ello, contribuir a la construcción de una sociedad en donde a las mujeres y a los hombres se les reconozcan sus derechos y los ejerzan en igualdad de oportunidades” (p. 18).

Otro documento que norma la perspectiva de género es el *Programa Estatal para la igualdad entre hombres y mujeres 2017-2021*. En el mismo, queda establecida la estrategia (15.1.4) de capacitar a maestros de primaria, y educación media básica en la perspectiva de género y construcción de la igualdad sustantiva en la diversidad. Se observa que, aunque no menciona a los docentes de educación media superior, entre las metas del objetivo estratégico 15 se plantea la realización de “10 talleres para maestros de Educación Básica, Media, Media Superior y Superior, de perspectiva de género”. Respecto a ello, conviene hacer notar que esta cantidad de talleres resulta insuficiente para atender a los docentes del estado.

En la administración federal actual 2018-2024, la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu) estableció las bases para la capacitación de los docentes de educación básica y media superior, que están expresadas en los *Criterios generales de los programas de formación continua y desarrollo profesional docente, y para la valoración de su diseño, operación y resultados en educación básica y media superior, CGPFCDPD-2021*, a conformarse durante el primer trimestre del año 2022. Una característica relevante de esta propuesta es que, si bien solo se establece de manera general que las intervenciones formativas atenderán a la equidad y perspectiva de género (Art. 22, I), uno de los principios de la estrategia

indica que deberá conocerse “el contexto sociocultural de los actores escolares”, considerando de esta manera los “entornos sociohistóricos, culturales e institucionales particulares” para resolver de manera enfocada las exigencias particulares (Art. 5, II). Este enfoque implica una oportunidad para incluir en las acciones locales los temas y discusiones que demanden atención específica, convocando a la agencia de los actores escolares locales. Habrá que observar lo que suceda con la aplicación de la estrategia.

Finalmente, cabe mencionar que de acuerdo al análisis que presenta el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), en su página *México rumbo a la igualdad*, el Estado de Tlaxcala ha avanzado en cuanto al marco normativo y los centros de desarrollo para mujeres; no obstante, una línea de trabajo importante es la relativa a los presupuestos, por lo que en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se establece la obligatoriedad de destinar los recursos necesarios que permitan asegurar la operación de refugios especializados. Así como también sugiere que El Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres considere la asignación del gasto que permita transversalizar el enfoque de género, un tema pendiente, si recordamos que la transversalización es una de las prioridades de la política pública desde la Conferencia de Beijing.

2.3 El Colegio de Bachilleres del Estado de Tlaxcala

En Tlaxcala, la educación media superior se divide en pública y privada, con las siguientes modalidades: bachillerato general, bachillerato tecnológico, profesional técnico bachiller o profesional técnico. Para el 2021, en la entidad había 203 escuelas que impartían el recién aludido nivel, empleando a 5,120 profesores que se ocuparon de 58,046 estudiantes; de los cuales 57,022 están en la modalidad escolarizada y 1,024 en la no escolarizada de acuerdo con la Secretaría de Educación Pública (SEP, 2021). Diversos subsistemas se encuentran presentes: el Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Tlaxcala (CONALEP), la Unidad de Educación Media Superior Tecnológica Agropecuaria y Ciencias del Mar (UEMSTAyCM), la Unidad

de Educación Media Superior y de Servicios Tecnológica Industrial y de Servicios (UEMSTIS), el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado (CECyTE), el Centro de Estudios de Bachillerato 6/16 “Lic. Benito Juárez” y Colegio de Bachilleres del Estado de Tlaxcala (COBAT) en donde se realizó la investigación.

El COBAT es un órgano público desconcentrado del Gobierno del Estado de Tlaxcala creado en agosto de 1981. Actualmente cuenta con 24 planteles en diferentes municipios del Estado. Esta investigación se llevó a cabo en los planteles 01 y 06. El plantel 01 está ubicado en el municipio de Tlaxcala, es el más grande del subsistema a nivel local, tanto físicamente como en matrícula escolar y docente; en este confluyen aproximadamente 1,800 estudiantes y 90 docentes, provenientes de diferentes municipios y comunidades, lo que hace de él el más diverso. El plantel 06, por su parte, se ubica en el municipio de Contla de Juan Cuamatzi, se trata de un espacio que alberga cotidianamente a un aproximado de 55 docentes y 1,000 estudiantes que provienen mayoritariamente del municipio en el que se encuentra.

Los docentes que trabajan en ambos planteles son en su mayoría mujeres, lo que contrasta con quienes ejercen los cargos directivos; pues de los 24 planteles, 19 son dirigidos por hombres. En cuanto al rubro de edad, actualmente la mayoría de los docentes son adultos jóvenes, y esto a partir de la Reforma Educativa en la que se realizaron convocatorias de ingreso desde el 2014, lo que generó también que varios docentes adultos mayores se retiraran por conveniencia personal. Es de señalar que la capacitación a los docentes del subsistema se lleva a cabo semestralmente. Por un lado, cada docente elige si se integra a algún curso que ofrece el Programa de Formación Docente de Educación Media Superior, cursos que se realizan a distancia, a través de la plataforma digital de dicho programa. Por otro, el subsistema convoca a la denominada Jornada Académica cada semestre, en la que se ofrecen opciones para que cada docente elija cursos de actualización de acuerdo con su campo disciplinar; no obstante, cabe enfatizar que dichas capacitaciones no son de carácter obligatorio y generalmente las que guardan

relación con temas de género y Derechos Humanos se dirigen de manera específica a quienes fungen como orientadoras y orientadores educativos.

3. Precisiones metodológicas

Debido a que, para esta investigación, era central rescatar los sentidos socialmente compartidos por los actores para tratar de ahondar en las dimensiones analíticas propuestas por Espinosa (2018), así como comprender cómo entienden las acciones que el gobierno lleva a cabo, se ancló en la metodología cualitativa. Específicamente, se eligió la técnica de grupo focal, donde se fomenta el diálogo entre los participantes sobre ciertas temáticas de interés, que permiten que el investigador analice las interacciones y dinámicas que se generan en los grupos, tanto como los discursos y la comunicación que en ellos se generan.

Los grupos focales se realizaron con grupos de docentes pertenecientes al COBAT 01 y 06. Se decidió trabajar en este espacio debido a que se trata de un nivel formativo donde los estudiantes, mayoritariamente transitando la etapa de la adolescencia, se encuentran en búsqueda de autonomía de su núcleo familiar y de sus espacios primarios de socialización. Durante esta época, de acuerdo con Erikson (1971, como se citó en Bordignon, 2005), los adolescentes transitan por un estadio psicosocial cuyo conflicto primario está dado por la búsqueda de su identidad o bien de su difusión, por lo que los jóvenes *ensayan* para la vida adulta mostrando independencia en sus actividades y autonomía con sus padres. Además, es el último nivel formativo antes de la elección profesional. Así, un acercamiento con perspectiva de género por parte de quienes tienen contacto con ellos en la escuela puede ser central tanto para el establecimiento de paradigmas de relación más igualitarios en diversos planos (pareja, familia, poder), como para la elección de profesiones en las que las mujeres no han incursionado prioritariamente.

Por otra parte, la elección obedeció también a la importancia que implica en materia de políticas públicas de género la atención a las mujeres jóvenes, en función a problemáticas estatales como el embarazo adolescente,

la violencia sexual dirigida principalmente de hombres hacia mujeres, y las constantes encontradas en los diagnósticos, y en notas periodísticas, sobre problemáticas de acoso hacia mujeres estudiantes en niveles medio básico, medio superior y superior, por parte de profesores y compañeros de clase (Márquez, 2022; Acoso..., 2022; Lima, 2022; González, 2022; Informe..., 2021; Alvarado, 2020; Riverol, 2019). En este sentido, la relevancia de los contenidos educativos y de las habilidades y capacidades de los docentes de este nivel educativo en la materia hace necesario su análisis.

Los grupos focales se desarrollaron con la participación de docentes del sistema COBAT, formando cuatro grupos en los que participaron docentes del Plantel 01, ubicado en el municipio de Tlaxcala, y del Plantel 06, en el municipio de Contla de Juan Cuamatzi. Participaron 34 personas (25 mujeres y 9 hombres) divididas en cuatro grupos: dos mixtos y dos con solo mujeres. La composición de estos, siguiendo los criterios metodológicos, no excedió de 10 participantes; y, de hecho, en tres de ellos participaron ocho personas. Debido a las condiciones de la emergencia sanitaria por la COVID-19 en las que se llevó a cabo esta investigación, los grupos focales se realizaron de manera virtual, a través de la plataforma Zoom, con una duración aproximada de dos horas cada uno. Antes de la aplicación del instrumento se hizo del conocimiento de los participantes el objetivo y se les compartió un consentimiento informado para la grabación y el uso de la información con fines de investigación. En el Cuadro 1 se muestra la composición de los grupos focales.

Cuadro 1. Composición de los grupos focales

Grupo focal	Fecha	Participantes	
		Hombres	Mujeres
1 COBAT 01	19 de agosto	0	8
2 COBAT 01	20 de agosto	5	5
3 COBAT 06	26 de agosto	0	8
4 COBAT 06	27 de agosto	4	4
Total de participantes		9	25

Fuente: elaboración propia, con base en el trabajo de campo.

4. Resultados

4.1 Conformación de los grupos focales

Para la conformación de los grupos focales se contó con el apoyo de dos informantes clave: personas vinculadas a los planteles 01 y 06, a partir de cuyos contactos se permitió la entrada de las investigadoras, se tramitaron los permisos de trabajo de campo en los planteles y realizaron las convocatorias a los docentes para su participación en los grupos. La invitación a participar en la investigación generó interés en los docentes, mismo que se hizo manifiesto durante las sesiones.

Los informantes clave apoyaron para conformar dos grupos por plantel: uno mixto y uno de mujeres, de preferencia con docentes que ya contaran con un mínimo de 5 años de antigüedad en el sistema COBAT, lo que permitiría tener mejores perspectivas sobre la temática a tratar en sus planteles. No se hizo diferencia en el área de formación, ni en el nivel de estudios de los docentes, de manera que fuera posible contar con diversidad de opiniones. De esta manera, las áreas de formación profesional de las y los participantes fue diversa, aunque se concentró notablemente en el área de Psicología y Derecho. También se contó con docentes formados en áreas de las Ciencias Sociales y Humanidades, como Letras, Comunicación, Psicología Social, Pedagogía y Trabajo Social. En menor medida, con docentes formados en áreas de Ciencias Básicas, y también en Ciencias de la Salud. Una cualidad particular entre los participantes fue que mientras más de la mitad de las mujeres mencionaron contar con estudios de maestría y especialidad (14 de 25, 56%), entre los hombres, esta proporción fue de 44%.

Un dato interesante es que, entre las áreas de docencia que manifestaron tener las y los participantes, se encontraron 10 en Orientación Educativa: es decir, se les invitó de manera particular a participar del ejercicio, pues los enlaces consideraron que por la temática (la perspectiva de género) su presencia era importante. Esto responde a que los contenidos educativos relativos al tema están concentrados en esta área educativa, lo que deriva en

que las responsabilidades formativas en el tema también se concentren aquí, y conduce a que, en el resto de las áreas, el género sea un tema tangencial o ausente. Es también relevante en este caso mencionar que, de estos docentes, nueve son mujeres y solo había un hombre, lo que apunta a que se mantiene en este espacio la tendencia estereotipada de que las mujeres cuentan con mayor sensibilidad para tratar con los estudiantes temas ligados al desarrollo psicológico y de vida; y por ello resultan las indicadas para tratar los temas de género; es decir, conciernen en particular a las mujeres, aunque se trate de una categoría relacional.

El rango de edades de las y los participantes en los grupos focales es amplia, pues se contó con docentes entre los 30 y los 62 años, estando la mayoría entre los 30 y los 45 años (en mujeres, 19 de 25 el 76%; en hombres, 5 de 9 56%). Entre las mujeres, 12 manifestaron tener entre 6 y 10 años de servicio en COBAT (48%) y entre los hombres en el mismo rango se encuentran 5 de los 9 participantes (56%).

4.2 Análisis: la perspectiva de género en la experiencia docente

El trabajo con los grupos focales dejó en manifiesto que hay una apropiación de la diferencia entre sexo y género en el plano conceptual; sin embargo, las implicaciones prácticas se viven en la tensión, como cuando las mujeres perciben que pueden decidir sobre la maternidad, pero son juzgadas cuando no toman las decisiones socialmente esperadas. Así, aunque las estructuras parecen modificarse, esto ocurre con resistencias que vienen desde los posicionamientos de quienes encuentran amenazante el discurso de género, tanto como de quienes adhieren a él, pero que no han terminado de introyectar críticamente lo que significa o sienten la carga social de desafiarlo. Cabe resaltar que todavía se enseñan y se aprenden mecanismos que mantienen las estructuras, si bien se pueden percibir las brechas entre lo esperado y las prácticas sociales actuales.

Igualmente, se señala que hay un diagnóstico claro de las carencias de conocimientos, espacios de reflexión, actitudes y prácticas que los docentes

pueden requerir en el trato cotidiano con los adolescentes, pero no hay una estrategia para subsanarlas. En cuanto a las políticas estatales, hay un vago conocimiento de ellas, específicamente de las instituciones que podrían estar trabajando para incidir en la búsqueda de igualdad. De manera puntual, las capacitaciones son la forma privilegiada de abordar el género en el COBAT; sin embargo, estas parecen dirigidas a sectores con perfiles particulares, es decir, al área de Orientación Educativa.

A continuación, se retoman las diversas áreas que se analizaron. En el Tabla 2 se encuentra un concentrado de las principales categorías temáticas que surgieron en los grupos focales.

Tabla 2. Categorías temáticas de las áreas abordadas en los grupos focales

Género	<ul style="list-style-type: none"> - Sexo: lo biológico / Género: lo cultural. - Tema complicado. - Ligado a roles, necesidades y acceso a poder diferenciado. - Falta de igualdad entre géneros. - Necesidad de la integración de las diversidades sexuales.
Estructuras	<ul style="list-style-type: none"> - División sexual del trabajo: Entre el mandato patriarcal y las nuevas construcciones de feminidad y masculinidad. - Tensiones en la organización cotidiana de los espacios públicos y privados: Las mujeres al frente de lo reproductivo. - Mujeres y hombres líderes iguales/ Liderazgos por género diferenciado: <ul style="list-style-type: none"> - Mujeres malas líderes/ mujeres buenas líderes. - Demostración necesaria de poder necesaria en el liderazgo femenino.
Mecanismos	<ul style="list-style-type: none"> - Roles que se aprenden todo el tiempo por socialización. <ul style="list-style-type: none"> - Inciden en todas las áreas de la vida. - Se normalizan. - Violencia. - Maternidades. <ul style="list-style-type: none"> - Elegidas. - Juzgadas.
Políticas estatales	<ul style="list-style-type: none"> - Desconocimiento. - Instituciones que tienen acciones.
Capacitaciones	<ul style="list-style-type: none"> - No obligatorias. - Presentadas en una plataforma general. - Las han cursado algunos con perfiles específicos.

Fuente: elaboración propia, con base en el trabajo de campo.

El género

La primera área de análisis son los conceptos generales ligados al género. Respecto a esto, conviene resaltar que, en el primer acercamiento, en el grupo focal cuatro (mixto) se dijo que se trataba de un asunto complicado, haciendo evidente la carga social que tienen los debates al respecto en nuestras sociedades. Este tono medió el discurso de manera particular en los grupos mixtos.

Cuando los participantes hicieron referencia a la distinción entre sexo y género, precisaron que el sexo se finca en lo biológico, mientras que el género lo hace en lo cultural o lo social, generando una especie “de sello” (grupo 1-mujeres) que se pasa de generación en generación. Tal como fue mencionado, todo pasa como si hubiera una apropiación conceptual de la diferencia. Al abordar de forma amplia el género, temas como la igualdad (que se percibió en rezago en el grupo 3-mujeres), la masculinidad y la feminidad, los roles y necesidades diferenciados, la jerarquización social a través del uso del poder, así como las diversidades sexuales aparecieron en los discursos.

Las estructuras ligadas al género

Las propias temáticas a las que hacían alusión los participantes permitieron abordar de forma inductiva las áreas analíticas que se consideran en el acercamiento de las políticas estatales en búsqueda de la igualdad, comenzado con la de las estructuras ligadas al género. La división sexual del trabajo parece entenderse ligada a los roles reproductivos y de tareas de cuidado que las mujeres han desempeñado a lo largo del tiempo, y que parecieran normalizados en el funcionamiento de las sociedades sin reflexionar en que se tratan de productos del orden patriarcal, apuntalados en el contrato sexual.

Dos grandes discursos se hicieron presentes: uno donde se señala lo esperado para hombres y mujeres; y otro que hace alusión a la construcción de una sociedad más igualitaria entre ellos. En el primero se resaltó que las

mujeres se ocupan mayormente de las tareas de cuidado, que se espera que sepan cocinar como una obligación (grupo 1-mujeres) y que su incorporación en los espacios productivos, específicamente en la industria, está limitado por un posible embarazo (grupo 1-mujeres), lo que coarta sus posibilidades de desarrollo de carrera en algunos ramos. Asimismo, se señaló que la adopción de patrones contrahegemónicos incide en un juicio social interiorizado. En el grupo focal 4 (mixto), un profesor comentó: “*Tu subconsciente te dice que estás haciendo algo de mujer*”, al hacer referencia al ejercicio de una paternidad responsable. En el mismo tono, en el grupo 1 (mujeres) se dijo que socialmente hay un juicio al transgredir el orden patriarcal: “*lo llaman mandilón*”.

El otro discurso predominante resaltó la importancia de construir sociedades más igualitarias. Para ello, avanzaron la necesidad de compartir tareas al interior de la familia, enseñar desde casa diversos tipos de actividades y tratar de equilibrar el uso del tiempo. La referencia a sus propias experiencias quedó manifiesta: algunas explicaron los equilibrios favorables a su desarrollo de carrera que se han generado con sus parejas, específicamente las que no tienen hijos (grupo 1-mujeres); otras que la repartición poco equitativa no solo viene de los hombres, sino que las propias mujeres abusan de aquellas que se dedican a las tareas de reproducción, como sus madres, por ejemplo (grupo 1-mujeres), que se encuentran en una situación de subordinación respecto a ellas.

Cuando se exploró la organización de las actividades cotidianas se evidenció la tensión entre los roles productivos y reproductivos que se imponen por género, así como la desvalorización de aquellas ligadas a las mujeres. Estas últimas encargadas de los espacios privados, con roles reproductivos, se dicen *ayudadas o apoyadas* por los hombres haciendo recaer en ellas la responsabilidad y reproduciendo el mandato patriarcal, cumpliendo dobles jornadas de manera normalizada. Para poder ocuparse de las actividades reproductivas, las mujeres algunas veces deben dejar de lado las productivas haciendo compromisos con sus carreras, aceptando trabajos de medio tiempo o con condiciones que les permitan combinar ambos roles;

o bien deben renunciar a las reproductivas, pero no al juicio social que el no cumplirlas conlleva. Las diferencias entre lo socialmente esperado hacia hombres y mujeres se vuelven todavía más evidentes cuando se observa lo que sucede con las madres y padres solteros: ellas, siempre a cargo de sus hijos y cumpliendo con dobles y triples jornadas de trabajo como un mandato; ellos, siendo reconocidos cuando *tienen el tiempo o la consciencia* de ocuparse de sus hijos.

Respecto a los hijos, cabe resaltar que se formuló una preocupación en la formación de las nuevas generaciones. Se explicó que es importante educar funcionalmente a hombres y mujeres para que sean independientes; resaltando que a las mujeres se les deben explicitar sus derechos. Todo esto sin abordar cambios estructurales que equilibren de nuevas maneras roles y responsabilidades o permitan el ejercicio pleno de los recién aludidos derechos.

La última dimensión de esta área es la participación en los espacios de decisión, que se abordó a partir de lo que ocurre al interior del COBAT. Hay dos grandes visiones que se recogieron en este ejercicio: la primera avanza que hombres y mujeres tienen capacidades y habilidades que les permiten ejercer liderazgos y participar en los espacios de decisión, que no están diferenciadas por género; y la que explica que el género incide en la construcción de liderazgos diferenciados. La primera fue minoritaria en los grupos focales, solo en el segundo (mixto) se hizo explícita. La segunda se articuló en dos frentes distintos: uno que explicaba que las mujeres pueden ser bastante conflictivas y establecer ambientes de trabajo poco agradables como líderes; otro que enfatizaba las características positivas del liderazgo de las mujeres visibilizando su empatía y eficiencia, “a las mujeres no se les va una” explicaban en el grupo dos (mixto). Los argumentos movilizados por ambas posiciones se anclan en los sentidos compartidos que mandata el patriarcado, donde se supone que las mujeres no pueden trabajar juntas, pero que trabajan más, mejor y de forma más detallada que los hombres. De igual modo, conviene destacar que las mujeres tienen dificultades en legitimarse cuando ocupan posiciones de poder debiendo hacer pruebas

de sus capacidades y mediando con los procesos que viven los hombres al respecto. Finalmente, la visibilización de las mujeres en puestos de poder en la política, de acuerdo con lo que se dijo en el grupo focal cuatro, ha redundado en que sus liderazgos sean reconocidos y otras mujeres encuentren modelos a seguir.

Mecanismos ligados al género

En la segunda área se evidenció que la sociedad impone un ser y un hacer diferenciado para hombres y mujeres. Este se construye en los diversos espacios de socialización, a través de las expectativas diferenciadas por género. Las imposiciones sociales se visibilizan en las prácticas de los actores a lo largo de la vida, por ejemplo, cuando se elige la profesión y las mujeres se interesan en las de cuidado (grupo 1-mujeres) o cuando se juzga el desempeño de las mujeres por su manera de vestirse (grupo 1-mujeres). De igual manera, en relación con la maternidad se dijo que si bien hoy en día es una elección para las mujeres, todavía hay juicios cuando deciden no ejercerla o lo hacen demasiado jóvenes. Respecto a ello, una de las participantes del grupo 2 (mixto) explicaba cómo ha habido una resignificación de su historia para su entorno; antes la adolescente irresponsable, hoy la mujer capaz de ver por sus hijos siempre. Asimismo, se ahondó en las preferencias sexuales no heteronormativas y las dificultades que las personas tienen para aceptarlas; y que es una problemática a la que los docentes se enfrentan en su trabajo con adolescentes. Finalmente, apareció la violencia. Más que reconocerse como un problema que enfrentan las mujeres, es pensado como un patrón aprendido, ligado a formas de relación mutuamente construidas en el conflicto. En el grupo focal 2 (mixto) un participante varón explicaba que “*vivimos en un revanchismo, si tú me haces yo te hago, incluso ahora los hombres también son golpeados*”, intentando mostrar que los nuevos patrones de relación social parecen haber dejado a los varones en una aparente posición de desprotección de cara a las mujeres.

Políticas estatales y capacitaciones

Al abordar las políticas estatales se resalta que los participantes dijeron saber poco acerca de las relativas a temas de género. Algunos pudieron nombrar instituciones que piensan que se ocupan de ello, como el Instituto Estatal de la Mujer, la Secretaría de Salud, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación o la Comisión Estatal de Derechos Humanos Tlaxcala, pero casi ninguno dijo conocer las acciones puntuales que llevan a cabo. Lo recién expuesto resulta contradictorio con la clara detección de la problemática de desigualdad de género que se puso en manifiesto en el diálogo.

Cuando se abordaron las acciones que se realizan al interior del COBAT, se hizo alusión al Día Naranja,¹² así como a cursos de capacitación. Estos, alojados en la plataforma de la Coordinación Sectorial de Fortalecimiento Académico (COSFAC, antes COSDAC), no son obligatorios; quizá por ello de acuerdo con el perfil docente se tenía mayor o menor conocimiento de estos. Aquellos laborando en áreas ligadas a las ciencias duras no estaban al tanto de su contenido; mientras que los que tenían perfiles ligados a las humanidades o ciencias de la conducta estaban familiarizados con ellos, específicamente quienes se desempeñan en Orientación Educativa. Este mismo grupo manifestó haberse capacitado en temas de violencia, acoso o género en otras plataformas y espacios, por interés personal, aunque recordemos que en realidad es una necesidad latente para ellas y ellos, pues la atención a los temas de género se concentra en su área.

El testimonio de una de las participantes permite comprender el sentir general: “No estamos preparados”. En los grupos focales quedó de manifiesto

¹² Todos los días 25 de mes se lleva a cabo una jornada de concientización para erradicar la violencia en contra de las mujeres y niñas; partió de una iniciativa internacional de la Secretaría General de las Naciones Unidas propuesta en el 2008. Ese día se realizan distintas acciones, entre las que la más importante es portar una prenda color naranja en señal de solidaridad. El *Informe del grupo de trabajo para atender la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres del estado de Tlaxcala*, señalaba en el 2016 que este tipo de acciones son ineficientes para sensibilizar o atacar el problema de la violencia en contra de las mujeres.

la necesidad de un urgente fortalecimiento de la planta académica en temas de género, pues explican que se han presentado situaciones que no saben cómo resolver y que no pueden manejar, por lo que la estrategia predominante es remitir a los chicos al área de orientación. Los docentes de otras áreas no parecen contar con las herramientas para apoyar la construcción identitaria de los jóvenes, la aceptación de su orientación y prácticas sexuales o la elección de carrera, en el plano individual; ni la propuesta de patrones de interrelación que no reproduzcan aquellos avanzados por el orden patriarcal, en el plano relacional; todas ellas formativas del nivel de bachillerato. Así, conscientes de sus propias limitaciones, ejercen su trabajo reproduciendo sus propios encuadres, sentidos y prácticas; en tensión con las expectativas sobre la aspiración a la igualdad de género.

4.3 Impacto, vinculación y desarticulación de la política pública en materia de género en el ámbito educativo de nivel medio superior

En el COBAT se constata que los docentes tienen un desconocimiento de las políticas estatales en atención al género. La información con la que cuentan es sobre las instancias que podrían estar atendiendo la cuestión de forma particular, sin tomar en cuenta la adopción de la perspectiva transversal en los gobiernos estatales en México. Los docentes del COBAT no precisaron acciones concretas con excepción de cursos de capacitación. Al ahondar en lo que se realiza al interior de la institución se constatan tres tipos ideales diferenciados: los hombres, las mujeres con formaciones profesionales en ciencias duras, y los hombres y mujeres que se dedican a las tareas de orientación estudiantil. Los primeros son los menos involucrados en las acciones del COBAT y sus reflexiones sobre la cuestión de género pasan prioritariamente por la experiencia de ser varones en un espacio social en el que han sido beneficiados; y donde se manifiestan las tensiones con sus propias experiencias que pueden llegar incluso a la percepción de agresión en contra de su estatus en ciertas condiciones. Las segundas han desarrollado reflexiones a partir de los espacios subalternos en los que se han encontrado en

ciertos momentos, pero el género no parece resultar central en sus discursos, por lo que se involucran en las actividades del COBAT periféricamente. Para los terceros, la reflexión sobre el género resulta central conocen las capacitaciones que tienen lugar en el COBAT y en otras instancias, además de las acciones puntuales que se realizan; muchos han participado en actividades externas que las ayudan a ahondar en su reflexión sobre lo que significa ser mujer y analizar críticamente la forma en la que construyen sus espacios relacionales. Cabe señalar que todos reconocen la necesidad de ahondar su comprensión sobre el género debido a las dificultades que enfrentan cotidianamente en el ejercicio de su trabajo, pero esta misma reflexión no es necesariamente extensiva a otros planos de su vida, más que para el tercer grupo.

Lo encontrado en el COBAT coincide con lo que avanza la literatura sobre políticas estatales en búsqueda de la igualdad. Hombres y mujeres se ven afectados de formas diferenciadas, pero además las mujeres se posicionan de formas disímiles, mostrando que se trata de un colectivo plural y donde otras categorías atraviesan el propio acercamiento a los asuntos de género; en este caso, la elección profesional parece ser importante, aunque no resulta claro si la elección depende de la visión que se tenga del género o la propia formación media el acercamiento volviéndolo un asunto central en el discurso de los actores. Cabe señalar que todo ocurre como si las políticas estatales fueran específicas; a saber, se concentran en las necesidades de las mujeres sin intentar cambiar los patrones de interrelación, las estructuras o los sentidos que fincan al patriarcado. Dicho de otro modo, no buscan establecer rupturas radicales. Para esta investigación era central comprender los sentidos colectivos que permiten que se mantengan conductas y discursos en los actores. Las acciones del gobierno no parecen estar impactando en ellos, pues más que expresarse como una política que incida en la transversalización de la perspectiva de género, parecen ser acciones dirigidas a mejorar la vida de las mujeres de manera particular.

Asimismo, la ausencia de una iniciativa clara de capacitaciones para los docentes, enfocada en la incorporación de la perspectiva de género, se

observa como una omisión grave si se recuerda que la población adolescente del estado (y del país) es protagonista de una de las principales problemáticas que como sociedad enfrentamos; a saber, la violencia de género. De la misma forma, conviene recordar que México es el primer lugar en la lista de incidencia de embarazos de mujeres entre los 15 y los 19 años de los países miembros de la OCDE; consideremos que desde el año 2015 se estableció desde el Gobierno Federal la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes, una iniciativa interinstitucional que convocó a 13 dependencias, que implicó la creación de grupos estatales que atendieran la estrategia, y que entre cuyas líneas de acción está la de “garantizar procesos de formación y capacitación a las y los educadores, al profesorado...” (Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes, 2015, p. 4). Ante este hecho, y conociendo que en Tlaxcala 1,438 mujeres menores entre 10 y 17 años fueron madres en el año 2020, de un total de 20,309 partos, según el INEGI (2021), la ausencia de capacitaciones entre los docentes adquiere una dimensión de gravedad, pues la atención en las escuelas debería ser uno de los pilares de la acción pública en la materia.

Reflexiones finales

La historia de la lucha por paliar las desigualdades de género suele remontarse cronológicamente hasta la Revolución Francesa. Sin embargo, fue a partir de los años 70 del siglo pasado cuando el asunto fue problematizado en la agenda internacional, incidiendo en la atención que los países le prestaron, a partir de un discurso centrado en los derechos humanos, donde acabar con la desigualdad que sufrían las minorías (entre las que se encontraron las mujeres) estaba al centro de sus inquietudes. México siguió la tendencia de la comunidad internacional, comprometiéndose con una agenda mediada por los posicionamientos de los partidos en el poder, que han puesto en marcha una serie de acciones, de las que la capacitación parece ser la más importante.

Cuando se considera el caso de Tlaxcala, todo ocurre como si las políticas fueran específicas; es decir, como si se concentraran en atender la desventaja actual que viven las mujeres, sin incidir en estructuras, mecanismos, jerarquías o modos de repartición de los recursos. Lo que conlleva a que no modifiquen *de facto* los fundamentos del funcionamiento de la sociedad. Así, aunque conceptualmente la diferencia entre sexo y género es clara; hay dificultad en detectar tanto en los repertorios de conducta reportados como en el lenguaje aquello que mantiene la desigualdad. Hombres y mujeres en diferente grado reproducen los dictados del patriarcado, y los transgreden en la consciencia de no estar haciendo lo que se espera de ellos. Existe una supuesta libertad para elegir actuar de otra forma, pero lo esperado (que se finca en los sentidos construidos colectivamente) sigue siendo la voz cantante, lo que hace pensar que las políticas estatales no han incidido en los mecanismos que mantienen el *statu quo* de las relaciones de género y permiten que las estructuras dominantes sigan funcionando. Esto significa que normas, valores y roles, siguen siendo dictados por el patriarcado, lo que sigue condicionando el acceso de las mujeres a recursos y oportunidades.

Al analizar las políticas estatales de género y su incidencia en los docentes del COBAT, parece que estas les son desconocidas. En sus discursos, los participantes de los grupos focales avanzaron una serie de instituciones que se imaginan trabajan sobre la cuestión (sin considerar la supuesta integración de la perspectiva transversal de género en ellas), pero sin estar seguros de las acciones concretas que realizan. Así, pareciera que la incidencia de las políticas estatales es menor o los actores no las perciben. Es de resaltar que, de manera puntual, en el COBAT existen capacitaciones y otras actividades con incidencia menor. Entre los docentes pudimos notar una diferencia en el acercamiento a las temáticas de género entre hombres, mujeres con formación en las llamadas ciencias duras y quienes se encargan del área de orientación. Para los primeros esta pasa por la posición que ocupan en el espacio social, mediada por su propia experiencia, muchas veces en tensión con la búsqueda de avances hacia la equidad; las segundas, habiendo experimentado una posición subalterna, son sensibles en cierta medida a las

cuestiones de género sin hacerlas centrales; los terceros, las interiorizado de modo nodal y han establecido reflexiones críticas sobre sus discursos y conductas. Los dos primeros grupos centraron fuertemente sus discursos en las afectaciones que la falta de conocimientos y reflexiones tienen en su trabajo, mientras que las terceras ahondaron en un plano más general de vida que les atañe en el plano personal.

Los docentes asumen en su cotidiano de formas diferenciadas el acercamiento al enfoque de género, y esto mediado por su formación y experiencia de vida, incidiendo en el plano formativo de los jóvenes con quienes trabajan cotidianamente. Algunos desprovistos de herramientas no pueden hacer frente a la realidad y problemáticas de los estudiantes, estos descargan la responsabilidad en el área de orientación que mayoritariamente está formada por mujeres (reproduciendo así los roles de género) y mostrando que el enfoque transversal todavía no se encuentra interiorizado en las prácticas de las instituciones educativas. Quienes están en el área de orientación, capacitados por sus propios intereses, representan el principal apoyo para generar espacios reflexivos con los jóvenes.

Los docentes son ejemplo de formas de relacionarse para los jóvenes, el que no hayan interiorizado una posición y reflexionado sobre sus prácticas de cualquier manera incide en ellos. El hecho de que encuentren en los docentes el mismo tipo de modelo que socialmente se dice querer modificar, pero sin proponer prácticas, ni repertorios de conducta alternativos, muestra un camino de interrelación vinculado con los mandatos patriarcales.

Bibliografía

- Acoso sexual denuncian alumnas de la UPTx (2022, 22 de febrero). *Municipios Puebla*. <https://municipiospuebla.mx/nota/2022-02-22/tlaxcala/acoso-sexual-denuncian-alumnas-de-la-upty>
- Alvarado, C. (2020, 11 de marzo). Denuncian acoso en el Instituto Independencia de Tlaxcala. *Cuarto de Guerra. Análisis y Noticias de Tlaxcala*. <https://www.elcuartodeguerra.com/tlaxcala/noticia/56->

240-sgtehy5u?fb_comment_id=3699489366788129_3700036546733411

- Barquet, M. (2002). Sobre el género en las políticas públicas: actores y contexto. En Urrutia, E. (Coord.). *Estudios sobre las mujeres y las relaciones de género en México: aportes desde diversas disciplinas* (pp. 345-372). El Colegio de México.
- Bartra, E. (1997). Estudios de la mujer ¿un paso adelante, dos pasos atrás? *Política y cultura*, (9), 201-214. <https://www.redalyc.org/pdf/267/26700911.pdf>
- Bordignon, N. (2005). El desarrollo psicosocial de Eric Erikson. El diagrama epigenético del adulto. *Revista Lasallista de Investigación*, (2)2, 50-63. Corporación Universitaria Lasallista. <https://www.redalyc.org/pdf/695/69520210.pdf>
- Campos, I. y Muñoz, C. (2021). Las mujeres en Tlaxcala: una aproximación diagnóstica desde los derechos humanos, la inseguridad y la violencia. En Cazarín, A. y Cortés, H. *Grandes retos de Tlaxcala*. El Colegio de Tlaxcala, A. C.
- Corvalán, G. (2005). Gobernabilidad democrática e institucionalidad de género. *Población y Desarrollo*, 6-23.
- Criterios generales de los programas de formación continua y desarrollo profesional docente, y para la valoración de su diseño, operación y resultados en educación básica y media superior. CGPFCDPD-2021*. Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación, Gobierno de México. DOF, 12 de diciembre de 2021.
- Espinosa, J. (2018). *Guía de género para políticas estatales más transformadoras*. Intermon.
- Estadística educativa Tlaxcala. Ciclo escolar 2020-2021*. Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa. Secretaría de Educación Pública del Estado. http://planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/estadistica_e_indicadores_entidad_federativa/estadistica_e_indicadores_educativos_29TLAX.pdf

- Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes* (2015). Gobierno de la República.
- González, M. (2022, 14 de marzo). Alumnas de la Facultad de Ciencias de la Salud, denuncian a profesores por acoso sexual. *Línea de Contraste*. <https://www.lineadecontraste.com/alumnas-de-la-facultad-de-ciencias-de-la-salud-denuncian-a-profesores-por-acoso-sexual/>
- Huerta, J., Martínez, S., Soto, R., García, E., Montiel, O., Luna, A., Cruz, A. y Silva, A. (2016). *Informe del grupo de trabajo para atender la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres del estado de Tlaxcala*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/161892/Informe_AVGM_Tlaxcala_Final.pdf
- Incháustegui, T. (1999). La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones. *Revista de Estudios de Género, La Ventana*, 1(10), 84-123.
- Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la solicitud AVGM/06/2020 de Alerta de Violencia de Género contra las mujeres para el estado de Tlaxcala*. 12 de agosto de 2021. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/662566/Informe_Solicitud_AVGM_Tlaxcala_12_08_2021__1_.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Características de los nacimientos registrados en México durante 2020. Comunicado de prensa Núm. 535/21*. 23 de septiembre de 2021. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/NamtosRegistrados2020.pdf>
- Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) (2020). *Sistema de indicadores de género*. http://estadistica.inmujeres.gob.mx/testatales/dsp_tar_e_s_pdf.php?ies=29
- Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala*. Gobierno del Estado de Tlaxcala. Periódico Oficial del Gobierno del Estado, 26 de mayo de 2020.

- Lima, J. (2022, 12 de marzo). Falta contundencia en el COBAT frente al acoso. *El Sol de Tlaxcala*. <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/falta-contundencia-en-el-cobat-contra-acoso-7981600.html>
- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. El Colegio de San Luis, CIESAS.
- Massolo, A. (2006). El desarrollo local en la perspectiva de género. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 3(1), 1-18. <http://www.scielo.org.mx/pdf/asd/v3n1/v3n1a1.pdf>
- INMUJERES y ONUMUJERES (2020). *México Rumbo a la igualdad*. <http://rumboalaigualdad.inmujeres.gob.mx/entidades/TLA>
- Márquez, D. (2022, 15 de marzo). Cesan a docente de Cecyte por acoso sexual a estudiante. *El Periódico de Tlaxcala*.
- Oszlak, O. (1980). *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3470/1/Est_c3,2.pdf
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad/CLACSO.
- Pateman, C. (2019). *El Contrato Sexual*. Ménades.
- Plan Estatal de Desarrollo 2017 - 2021*. Gobierno del Estado de Tlaxcala. México. <https://si.tlaxcala.gob.mx/images/stories/PED17.pdf>
- Poggi, F. (2019). Sobre el concepto de violencia de género y su relevancia para el derecho. *Cuadernos de filosofía del derecho*, 42, 285-307. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r6522.pdf>
- Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2014 (ProIgualdad)*. Diario Oficial de la Federación, 22 de diciembre del 2020. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608467&fecha=22/12/2020
- Programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*. Periódico Oficial del Gobierno del Estado, 20 de diciembre de 2017.
- Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020- 2024*. Instituto Nacional de las Mujeres. DOF, 22 de diciembre de 2020.

- Riverol, S. (2019, 9 de enero). Denuncian acoso en Secundaria Técnica de Texcalac. *E-consulta.com Tlaxcala*. <https://www.e-tlaxcala.mx/nota/2019-01-09/educacion/denuncian-acoso-en-secundaria-tecnica-de-texcalac>
- Tepichin, A. M. (2010). Política pública, mujeres y género. *Los grandes problemas de México. Relaciones de género*, 8, 23-58.
- Valle, A. M. T. (2010) Política pública, mujeres y género. *Los grandes problemas de México. Relaciones de género*, 8, 23-58.
- Viveros, M. (2016) La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. *Debate feminista* 52, 1-17. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0188947816300603>
- Zaremborg, G. (2013). *El género en las políticas públicas. Redes, reglas y recursos*. Flacso México, Versión Kindle.
- Zibechi, R. (2017). *Movimientos sociales en América Latina. El “mundo otro” en movimiento*. Bajo Tierra A.C., Comunidad, Autonomía y Libertad (Comunal).

CAPÍTULO 3. POLÍTICAS PÚBLICAS Y NUEVAS FORMAS DE GOBERNAR EN TLAXCALA. EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y SU ANDAMIAJE INSTITUCIONAL

Angélica Cazarín Martínez¹
Emelia Higuera Zamora²
Jehivie Adaluz Cabrera López³

Introducción

Abordar el complejo tema de la corrupción conduce inicialmente a plantear si existe una definición aceptada universalmente para definir el fenómeno, lo cierto es que no, lo que existe son diferentes posturas y enfoques de acercamiento e intentos de definición; etimológicamente la palabra corrupción viene del latín *corruptio*, entendida como la acción y efecto de destruir o alterar globalmente por putrefacción, también como acción de dañar, sobornar o pervertir a alguien (Diccionario etimológico castellano, 2020-2021). Por otra parte, el *Diccionario de la Real Academia* la define como:

¹ Doctora en Desarrollo Regional. Profesora-Investigadora adscrita al Centro de Estudios Políticos y Sociales de El Colegio de Tlaxcala, A. C. Correo: angelica.cazarin,mtz@coltlax.edu.mx

² Doctora en Desarrollo Regional. Profesora-Investigadora adscrita al Centro de Estudios Políticos y Sociales de El Colegio de Tlaxcala, A. C. Correo: emeliahz@coltlax.edu.mx

³ Doctora en Gobierno, Gestión y Democracia de El Colegio de Tlaxcala, A. C. Correo: yeyeadaluz@gmail.com

“acción y efecto de corromper o corromperse” o “en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellos, en provecho económico de otra índole, de sus gestores” (Real Academia Española, 2021, s.p.). Así, la corrupción alude a una serie de acciones donde el mal uso o abuso del poder en este caso en el sector público generan beneficios ilícitos de carácter personal privado o de grupo que impactan de forma negativa al desempeño del gobierno.

Pero hablar de un tema tan añejo como la historia misma, lleva a reflexionar desde cuándo se volvió un tema tan importante. Hay quienes afirman que la corrupción nació al mismo tiempo que la política, desde el gran imperio romano, donde el poderoso e influyente era admirado, seguido y respetado, acciones a las que Aristóteles aludió como aquellas en las que:

los hombres cometen injusticia cuando piensan que poner en práctica una determinada acción es posible, y posible para ellos mismos, ya porque consideren que han de quedar ocultos después de realizarla, ya porque, aún sin quedar ocultos estimen que no sufrirán proceso o que, en caso de sufrirlo, la pena será, para ellos o para quienes son objeto de interés, menor que la ganancia. (como se citó en López, 2014, s.p.)

No iremos tan atrás, pues no es el propósito de este documento hacer un análisis filosófico de la corrupción, por lo que para este capítulo retomaremos la concepción moderna, siendo en este caso pertinente la propuesta que hiciera Merino (2019) quien afirma que la corrupción alude a la apropiación ilegítima de lo público resaltando, además que dicha afirmación descansa en la definición de conceptos mucho más profundos como son: la legitimidad y lo público.

Desde esta percepción, pareciera que el vínculo entre política y corrupción parece indisoluble permeando la cultura política y el servicio público como espacios naturales de acción en los distintos países del mundo, ya sean estos desarrollados o subdesarrollados, contexto del que México no puede abstraerse; sin embargo, este no es solo binomio perverso, es una triada que se asienta en la reproducción y aceptación sistemática de actos

de corrupción que no encuentran fin ante la cobertura la impunidad, que no es otra cosa que la clara evidencia de la incapacidad de los gobiernos y sus instituciones por detener el abuso de poder en todas sus manifestaciones, medrando los recursos públicos como una práctica consuetudinaria en este sector. Es aquí donde la Gobernanza se hace presente, concepto al que Aguilar (2006) hace alusión afirmando que, la gobernabilidad, gobernanza y la nueva gestión pública, son conceptos que se articulan en torno a la misma problemática, que no es otra que la dirección del gobierno y su interrelación con la sociedad.

Lo distintivo del concepto desde su origen ha sido mostrar el hecho de que la dirección de la sociedad trasciende la acción gubernamental, puesto que los gobiernos, para reconstruir la posibilidad de que sus sociedades no entraran en decadencia y alcanzaran sus metas en el campo económico y social, tuvieron que integrar a su deliberación y acción a agentes económicos y sociales independientes cuyas acciones además no se apegan a lógicas políticas. Describe, en consecuencia, el hecho de que varias políticas sociales y servicios públicos han comenzado a llevarse a cabo mediante formas que ya no son exclusivamente gubernamentales, burocráticas, sino que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad y reseña que se introducen formas de asociación y cooperación del sector público con el sector privado y social para atacar problemas sociales endémicos y producir los futuros deseados. (Aguilar, 2006, p. 22)

En este contexto, resulta una emergencia plantear mecanismos de solución, inhibición y sanción, traducidos en políticas públicas con la creación de normativas, lineamientos, andamiajes institucionales y por supuesto presupuestos que redunden en un ataque frontal a la impunidad y la corrupción a nivel nacional y estatal. Si bien existían esfuerzos y normativas aisladas, fue a partir de la toma de protesta del Presidente Enrique Peña Nieto el 1º de diciembre de 2012, que se inició una fuerte labor de cabildeo y acuerdos entre las tres principales fuerzas políticas del país en aquel momento (PRI, PAN y PRD), acuerdos que fueron puestos en blanco y negro y se tradujeron en una serie de importantes Reformas Constitucionales que signaron 95 acuerdos, a lo que se dio en llamar “Pacto por México”, entre ellas, la

Reforma anticorrupción misma que el Senado aprobó el 13 de diciembre de 2014 (Gobierno de México, 2015) siendo publicada hasta mayo del 2015 constituyéndose entonces en la base y sustento de la legislación secundaria en esta materia y, con ello, el surgimiento de una política pública de orden nacional que con el tiempo buscaría homogeneizar los procesos a nivel de los estados del país.

La Reforma anticorrupción contempló la creación de un órgano con amplias facultades para combatir la corrupción el cual reemplazará a la Secretaría de la Función Pública (SFP) y a la Fiscalía Anticorrupción, después de haber creado la Fiscalía General de la República (FGR) que está contemplada en la Reforma Política. Este nuevo órgano tendría personalidad jurídica y patrimonio propios, y el titular sería nombrado por la Cámara de Senadores, además de que trabajaría coordinadamente con el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), con lo cual sería posible crear todo un andamiaje institucional y normativo para poner en marcha el *Sistema Nacional Anticorrupción* (SNA) acompañado por diversas leyes secundarias que fueron en el camino aprobadas por el Congreso de la Unión, tales como: la *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción* (LGSNA), *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, *Código Penal Federal reformado* y la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada* (Gobierno de México, 2021). Con base en ello, el SNA sería la entidad encargada de coordinar a las autoridades federales, estatales y municipales para prevenir, investigar y sancionar faltas administrativas, así como hechos de corrupción en el país.

Al mismo tiempo, esta importante reforma constitucional estableció en el artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), que uno de los cuatro ejes fundamentales en los que descansa dicho sistema está constituido por Sistemas Estatales Anticorrupción; es decir, uno por cada estado (32), siendo esta misma ley la que establece que las entidades desarrollarán lo relativo a la integración, atribuciones y

funcionamiento de los Sistemas Locales, destacando entre sus actividades primordiales: 1) contar con una integración y atribuciones equivalente a las de la (LGSNA) pero con jurisdicción estatal; 2) Diseño de Políticas Estatales Anticorrupción con la elaboración de informes resultado de las respuestas de los sujetos obligados en esa jurisdicción, así como 3) contar con las atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan.

El presente capítulo aborda al tema de la política pública en materia de transparencia y rendición de cuentas, y como elemento destacado la creación del Sistema Estatal Anticorrupción así como sus incidencia en la gobernanza local, para lo cual resulta pertinente aplicar un instrumento de medición que en este caso es un observatorio que permita identificar y evaluar indicadores en esta materia y, con ello, eventualmente establecer la funcionalidad de una política pública local y su impacto en términos de percepción ciudadana en Tlaxcala. Es importante agregar que este documento es resultado de una investigación adscrita a un proyecto mayor de carácter colectivo: *Tlaxcala: gobierno y políticas públicas* adscrito al Centro de Estudios Políticos y Sociales de El Colegio de Tlaxcala, A. C., donde los y las investigadoras nos hemos propuesto abordar estas temáticas, dada la pertinencia y oportunidad de las mismas en tanto recién inicia un nuevo gobierno en la entidad.⁴

La corrupción no representa un fenómeno nuevo en México, por el contrario, constituye la evidencia del fracaso que tuvo la tan cacareada transición a la democracia de los años 2000, siendo al mismo tiempo el estandarte a partir del cual se crítica con toda la fuerza posible a un modelo económico que, filtrándose hasta lo más profundo del régimen político, cimentó el fracaso de aquellas corrientes políticas que veían en el libre mercado la solución automática a todos los problemas. Se observa entonces a la corrupción como una muy grave consecuencia de los defectos del diseño institucional mexicano, en el entendido de que deben atenderse las

⁴ Gobierno de Tlaxcala encabezado por la Lic. Lorena Cuellar Cisneros (2021-2027), abanderada por el partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA).

causas y que no es suficiente perseguir y sancionar individuos corruptos, sin modificar a la vez normas, procesos y entornos institucionales en los que se origina dicha problemática, que sin duda se refuerza con la impunidad como acompañante inseparable.

Como esfuerzo de aportación constructiva, las autoras ofrecen un documento para la reflexión en torno al tema, retomando el caso del estado de Tlaxcala que a partir del proceso de investigación resulta en un trabajo dividido en cinco apartados principales: una introducción, tres capítulos que abordan tantos aspectos teóricos relativos a las políticas públicas, gobernanza y rendición de cuentas, como elementos clave de la discusión, para comprender el complejo fenómeno de la corrupción, abordándolo bajo enfoques específicos de análisis desde la perspectiva de diversos autores, e incluso retomando algunas de las propuestas e indicadores de medición como son los propuestos por Leonardo Morlino (2014), quien plantea en su aportación sobre la calidad de la democracia una serie de indicadores que permiten identificar la debilidad institucional, desigualdad, corrupción, Estados de Derecho débiles, entre otros. Finalmente, el documento incluye un apartado contextual que busca ubicar al lector respecto del caso de estudio (el estado de Tlaxcala) y, en concreto, lo relativo a las reformas constitucionales federal y estatal de 2015 y 2017 respectivamente.

Los cambios normativos se centraron en concebir a la *Política Nacional Anticorrupción*, como estrategia para combatir el fenómeno en todo el territorio y en todos los niveles de la administración pública, por lo que, al mismo tiempo, todos los gobiernos estatales deberían desarrollar el andamiaje propio para el funcionamiento de sistemas propios. En el tercer apartado del capítulo se integran los resultados de las técnicas de investigación utilizadas (encuesta y medición de indicadores), los cuales ofrecen información actual sobre la medición y percepción de la transparencia y corrupción en el estado de Tlaxcala, dichos resultados son acompañados de tres anexos con referencias precisas a este respecto.

Finalmente, se agrega un apartado de conclusiones, en el cual las autoras con base en la experiencia de investigación presentan una serie de

aportaciones que indican aquellos aspectos que en materia de transparencia y corrupción en el estado de Tlaxcala son una oportunidad, esto en la idea de ubicar temas pendientes tanto en el marco normativo, de reforzamiento del andamiaje institucional e, incluso, de su autonomía para el cumplimiento de las funciones tanto de la Fiscalía Especializada en Anticorrupción como del Sistema Estatal Anticorrupción en la entidad.

La corrupción desde hace poco más de una década se ha convertido en un tema destacado no solo de agenda nacional sino también estatal y la disminución o en su caso erradicación es vista como la clave para resolver otros graves problemas estructurales de México como la pobreza, desigualdad y crisis económica, entre otros, a causa del desvío de recursos que enriquece a unos cuantos y empobrece a millones. Por ofrecer un dato, el CONEVAL especificó que Tlaxcala registró en 2018 el 51.0% de pobreza y para el 2020 incrementó a 59.3%, 8.3 puntos porcentuales por arriba del año anterior (CONEVAL, 2020), lo que muestra que los esfuerzos gubernamentales han sido meramente paliativos frente a los recursos que para la entidad sí han aumentado respecto al mismo periodo (Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 2020).

En este contexto, la percepción y la evaluación de los gobiernos en esta materia resulta toral, para comprobar si el uso discursivo de la corrupción trasciende a efectivamente transformar una realidad que parece difícil de erradicar en sociedades cada vez más complejas, en este caso la tlaxcalteca.

1. Políticas públicas, gobernanza y rendición de cuentas

Hablar de políticas públicas necesariamente lleva a plantearnos la concepción misma de qué son, cuándo surgen y cuál es su propósito, es así que desde un enfoque “tradicional” las políticas públicas son “un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos considerados como relevantes para la sociedad” (Villanueva, 2017, s.p.); sin embargo, el surgimiento mismo de

las políticas públicas como una práctica en el ejercicio gubernamental surge a partir la década de los 30, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, la mayor parte de los países occidentales (incluyendo México) adoptaron un sistema de gobierno donde el Estado sería el responsable del progreso social de la población; es decir, el concepto de Estado evoluciona hacia un modelo de solidaridad social conocido como Estado providencia (algunos autores también lo llaman “Welfare State”, “Estado Benefactor” o “Estado de Bienestar”), cuya función primordial era garantizar la cobertura de los bienes y servicios públicos básicos, manteniendo los preceptos legales, procesos administrativos y la teoría de la burocracia (Bozeman, 1993).

A mediados del siglo XX, se extendió la intervención del Estado hacia los diversos sectores de la actividad productiva, en este contexto los actores políticos cobran mayor importancia en la promoción del desarrollo económico, por lo que entramos así a la etapa del Estado omnipresente; sin embargo, las estructuras de gobierno fueron insuficientes ante las necesidades de esa misma realidad, creciendo en tamaño y haciéndose cada vez más complejas. Escenario donde el monopolio del Estado se fragmenta y la lógica de acción estatal se divide en diversas lógicas, haciendo necesaria una mayor interacción entre agencias y agentes gubernamentales.

Bajo este escenario, a finales de los años 50 y toda la década de los 60 en Estados Unidos emergió toda una escuela de las políticas públicas, ofreciendo nuevas perspectivas de análisis, donde prevalece la confianza respecto de las capacidades directivas y operativas del gobierno, esto después de la experiencia de la gran Depresión y los años de la Segunda Guerra (Villanueva, 1992). Bajo diferentes mandatos presidenciales los esfuerzos gubernamentales, programas y recursos públicos, fueron encaminados al abatimiento de la pobreza, extender los programas de salud, vivienda, educación y capacitación para el trabajo, así como aumentar y diversificar los apoyos gubernamentales en efectivo y en especie, por lo que la propuesta teórico-político de las *Policy Sciences*, esbozado por Lasswell y Lerner, en 1951 (Lerner, 1951), parecía haberse vuelto realidad una década después; sin embargo, y con el tiempo, de todas las políticas sociales brotaban sorpresas,

frustraciones, cuestionamientos, decepciones, etcétera. Se pasó entonces a criticar primero la idoneidad de los métodos de evaluación, para después cuestionar los mismos diseños de las políticas a lo que se agrega el problema de las diferencias que significan los disímiles niveles de desarrollo en los estados, haciendo muy difícil el establecer políticas públicas aplicadas de forma homogénea.

Así, el Estado omnipresente comienza a sufrir crisis de legalidad, con lo que desde ciertas perspectivas se plantea de nueva cuenta, la reestructuración del aparato estatal. Corresponde a los años de apogeo del modelo neoliberal, surgiendo lo que se conoce ahora como Estado regulador, que tiene como objetivo primordial que las distintas dependencias gubernamentales puedan ser autosuficientes y puedan operar con altos estándares de profesionalización (Crozier, 1992). Bajo tales premisas, emergen los conceptos de gestión y gerencia pública.

El modelo presupone que un buen gobierno depende del buen funcionamiento del conjunto de redes de dependencia, que tenga eficiencia en el manejo de los fondos públicos, así como en la interrelación con los agentes y agencias externas y que posea legalidad en la prestación de los bienes y servicios producidos. Este modelo de modernización, nueva gestión pública o gobernanza, reviste entonces un problema más grande que no solo versa sobre la función estrictamente gubernamental, sino que trata también de un problema de gobernabilidad o lo que hemos dado en llamar *las nuevas formas de gobernar*.

Atendiendo a las premisas de la nueva gestión pública se proponen reorientar de manera adecuada los objetivos de la gestión del gobierno, incrementar el desempeño de las instituciones y establecer procesos de innovación con un sentido social. La renovada capacidad de administración del gobierno conlleva el establecer finanzas públicas sanas, planes de dirección estratégica, lograr eficiencia económica, establecer dirección de calidad y la profesionalización del servicio público, entre otros. El objetivo primario de la nueva gestión pública/gobernanza, fue crear un valor mayor para los ciudadanos y para la comunidad, se trata de instaurar valor a lo público y al

mismo tiempo fortalecer la planeación y el desempeño institucional a través de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas para atender y solucionar problemas.

Según Agranoff (1997) no solo las políticas su hechura e implementación son cuestionadas, sino la propia “capacidad gubernamental” que no es otra cosa más que las decisiones y acciones que toma un gobierno anticipadamente para una mejor toma de decisiones e influir en los cambios que generen gobernabilidad y desarrollo. Como se ha mencionado, los nuevos tiempos han traído consigo un proceso necesario de reflexión en torno al gobierno sus decisiones, pero sobre todo a lo que se ha llamado un nuevo estilo de gobernar, uno que privilegia la eficacia y la eficiencia en el uso racional y eficiente de los recursos públicos para atender las demandas de la sociedad, una nueva forma de gobernar donde las decisiones ya no pueden ni deben ser tomadas en un sentido vertical, donde el paternalismo gubernamental tan criticado debe ser ya parte del pasado. Una nueva forma de gobernar que demanda entre otras cosas, la clara participación ciudadana, donde las decisiones transiten del plano de la verticalidad exclusiva a la horizontalidad inclusiva.

Es importante destacar que Huntington (1994) retrató con algunas imprecisiones en su libro *La tercera ola, la democratización a finales del siglo XX* planteando que el derrumbe de los regímenes autoritarios y las transiciones a gobiernos democráticos que se dieron lugar en la última cuarta parte de ese siglo, contribuyeron a incrementar la legitimidad de la democracia como forma de gobierno frente a la ilegitimidad política por la que algunos gobiernos se hicieron del poder y en donde la emergencia ciudadana se rebeló frente a gobiernos y decisores de política pública no solo ilegítimos, sino también represores en muchos sentidos. Con el tiempo, esto se ha convertido en una práctica cada vez más contundente y frecuente pero ahora frente a gobiernos ineficaces, ineficientes y actores políticos y gubernamentales que detentando el poder público y la potestad para el uso correcto de los recursos públicos se muestran incapaces, rayando incluso en la ineptitud y en el peor de los casos en la corrupción (Aguilar, 2017).

El creciente malestar de la sociedad frente a la incapacidad de gestión de los gobiernos ha resultado en claros eventos de ingobernabilidad, donde surgen movimientos sociales abanderando problemáticas específicas que no han sido atendidas y que en el mejor de los casos se traducen en gobiernos de alternancia (Aguilar, 2017), pues en democracias donde se llevan a cabo elecciones libres e imparciales es obligación de los gobernantes demócratas ajustarse en todo momento al Estado de derecho, con el consecuente respeto a los resultados de los procesos electorales. Los procesos de transición de los gobiernos han obligado a los líderes a abandonar los viejos patrones en la toma de decisiones donde era evidente la baja calidad y técnica de sus decisiones. La democratización ha impulsado una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad; es decir, un nuevo modo de gobernar donde el respeto a la ley, la transparencia, la rendición de cuentas y la obligación de representación efectiva está por encima de cualquier otro interés (*Ibid*).

La relación Estado-sociedad, entre gobernantes y gobernados, ha transitado a un nuevo estadio adquiriendo otro matiz, aquel donde los ciudadanos ya no son sujetos pasivos; por el contrario, son ahora y más que nunca entes activos demandantes en razón de su derecho a ser efectivamente representados. En este contexto se puede afirmar que la democracia procedimental y electoral ha sido superada, la legitimidad de las elecciones no es lo que ahora se cuestiona, pues lo que está ahora en el centro del debate es justamente la capacidad de gobernar de esos gobiernos electos legítimamente; sin embargo, la legitimidad no es equivalente con gobernanza y mucho menos con una buena gobernanza, pues para ello se requiere una serie de características fundamentales a la hora de gobernar como: información, capacidad de gestión y negociación, recursos, correcto diseño de políticas públicas y de los servicios públicos, coordinación y relaciones intergubernamentales efectivas, transparencia y rendición de cuentas; todo esto si lo que se quiere es tener óptimos resultados.

Aunado a ello, y como principio de la administración pública, se debe tener en cuenta los escasos recursos, y si estos no se acompañan de recursos políticos legítimos, transparentes y eficaces, el ejercicio de gobierno se torna

aún más complejo. De esta manera surge una nueva forma de gobernar o “gobernanza”, y si bien no existe un concepto único, la palabra gobernanza no es nueva, pues se encuentra en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (DRAE) desde 1803, siendo hasta su 22^a edición que se le define como: “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (Real Academia de la Lengua Española, 1803, s.p.). La gobernanza, como producto de las crisis económicas mundiales de los 70 y 80 ha significado en todo sentido un robustecimiento de la sociedad civil, trastocando la esfera de la política y con ello nuestra concepción sobre los límites y razón de ser de la intervención y papel de los Estados. Aguilar (2014) plantea:

En las circunstancias actuales, para tratar con éxito los problemas públicos o por lo menos ofrecer soluciones razonablemente satisfactorias, el gobierno se ve obligado a recurrir, convocar, activar y emplear los recursos cognoscitivos, financieros, tecnológicos, organizativos que poseen los actores económicos y sociales que son indispensables para abordar esos problemas de interés público, lo hace mediante varias formas de coordinación, cooperación y asociación público-privado, gubernamental-social, que se estandarizan progresivamente. (p. 17)

El éxito de la gobernanza en sociedades modernas con gobiernos democráticos es esperable si se parte de que las decisiones de política pública que implementan prácticas eficaces y eficientes en el uso de los recursos o lo que se denomina hoy como las prácticas de la nueva gestión pública, retomando lo mejor de las formas de conducción del sector privado que busca siempre maximizar su recurso logrando el mejor resultado asociado a la responsabilidad social del gobierno, que busca el bienestar común como fin último. En esta nueva forma de gobernar hay una suerte de corresponsabilidad en las acciones de gobierno y ciudadanos, donde se integran y enriquecen las capacidades de uno con las del otro. Ello sin duda establece una nueva forma de gobernar, donde las nuevas relaciones entre Estado y sociedad producen

legitimidad política y, en resumen, gobernabilidad, “gobernanza moderna”, “gobernanza por cogobierno”, “nueva gobernanza”.

Así, la nueva gobernanza pública apunta a la revalorización del proceso de gobernar, donde el gobierno y sus decisiones ya no pueden ni deben ser unilaterales ni aplicadas de arriba hacia abajo, sin tener en cuenta el contexto y al beneficiario último: la sociedad. Ahora es y debe ser un gobierno para la sociedad, pero con la sociedad, donde los diversos mecanismos de interlocución, diálogo y colaboración resulten en decisiones de política pública en corresponsabilidad con la participación de todos los actores; de no ser así, las agendas y planes de gobierno están condenados a ser meras recetas hechas desde el escritorio, propuestas no incluyentes y por lo tanto ni eficaces ni eficientes. Lo cierto es que la cantidad de problemas que enfrentan las sociedades y sus gobiernos es cada vez mayor; en este escenario, el papel del gobierno central y los gobiernos subnacionales es crucial en función de la correcta descentralización y toma de decisiones (Willis, 1999).

En el estudio “La calidad de las democracias en América Latina”, Morlino (2014) presenta indicadores que permiten identificar la debilidad institucional, desigualdad, corrupción, Estados de Derecho débiles, elevados niveles de inseguridad ciudadana, amenazas a la libertad de expresión y una larga lista de pendientes que inciden argumentando que una democracia de calidad: es aquel orden institucional estable que permite la realización de la libertad e igualdad de los ciudadanos a través de instituciones y mecanismos adecuadamente funcionales, con lo que se podría medir la calidad democrática a partir de ocho dimensiones:

1. Estado de Derecho (*rule of law*) o respeto a la ley.
2. Rendición de cuentas (*accountability*).
3. Rendición de cuentas inter-institucional.
4. Participación política.
5. Competencia política.
6. Libertad.
7. Solidaridad/igualdad.
8. Capacidad de respuesta.

Durante las últimas décadas, los países latinoamericanos fueron conducidos a una intensa agenda de reformas constitucionales, políticas y electorales, dirigidas a equilibrar, ajustar y sintonizar los sistemas políticos con las dinámicas y realidades sociales, así como con las crecientes exigencias de la ciudadanía que demanda más y mejores niveles de representación, participación, eficacia, transparencia y rendición de cuentas (Morlino, 2014). Una de las asignaturas pendientes para este autor es el referente a la corrupción.

La corrupción ha sido una constante histórica en la mayoría de los países de la región y todo indica que este flagelo constituye uno de los problemas más persistentes de América Latina. La corrupción y la percepción de corrupción ha sido uno de los factores más significativos a la hora de moldear la confianza que los ciudadanos de nuestro continente tienen respecto a las instituciones públicas. En otras palabras, es una de las razones que contribuye de manera importante a los altos niveles actuales de desconfianza. (Morlino, 2014, p. 18)

Como la corrupción se relaciona con el dinero, y con el poder de ese dinero, se instala entre muchos ciudadanos la sensación de que, detrás de las cortinas de nuestras democracias, se esconden negociaciones ocultas entre poderes fácticos poderosos, cuyos resultados en primer término favorecen a los involucrados, pero no necesariamente a la población general. Ello socava peligrosamente los fundamentos democráticos de la sociedad (Morlino, 2014).

Es en este marco donde una política pública de calado nacional toma preponderancia en México. La implementación del Sistema Nacional Anticorrupción y en consecuencia los Sistemas Estatales Anticorrupción constituyen un paso fundamental para atender una problemática que como en efecto dominó impacta en la vida pública y privada de los mexicanos. Una política pública de estas características tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, para la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción y faltas administrativas, así como

en la fiscalización de los recursos públicos. Tanto el sistema nacional como los estatales (en este caso el del estado de Tlaxcala) deben integrar instancias competentes y afines, cuyo objeto sea coordinar sus respectivos esfuerzos a fin de implementar políticas transversales en materia de prevención, control y sanción de la corrupción, así como la promoción de la integridad, y la participación ciudadana para que se realice una adecuada vigilancia en el uso de los recursos público, es así que este documento hace evidente si para el caso del estado de Tlaxcala la alineación en torno a una política nacional efectivamente cumple dicho propósito.

2. Contexto y diagnóstico de la corrupción en el estado de Tlaxcala

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, instituyendo la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (y su correlativa Ley General), como instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

En ese tenor, el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concibe al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, para tal efecto, como una de las facultades que posee el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción es emitir políticas públicas que serán implementadas por todos los entes públicos, el diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención,

control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan (CPEUM, 1917).

A este respecto, la Ley General dentro de sus objetivos establece que se tendrán que emitir políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos; sin embargo, el Comité Coordinador no es el único ente obligado a realizar acciones para la consecución de políticas públicas, el Comité de Participación Ciudadana tiene la obligación de promover la colaboración de instituciones en la materia, con el propósito de elaborar investigaciones sobre las políticas públicas para la prevención, detección y combate de hechos de corrupción o faltas administrativas.

La Política Nacional Anticorrupción se enfoca primordialmente en dar solución a un problema en concreto: la incapacidad que se ha tenido tanto desde el estado como desde la sociedad para controlar la corrupción, esto es, prevenirla, investigarla y sancionarla. Su objeto es asegurar la coordinación de acciones de todos los cinco órdenes de gobierno y el involucramiento de los distintos sectores de la sociedad con la finalidad de asegurar un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción. Estos procesos de coordinación e involucramiento se articulan en torno a cuatro ejes estratégicos (asociados a igual número de causas problemáticas) que, en conjunto, integran las distintas dimensiones de la corrupción como un fenómeno sistémico.

La Política Nacional Anticorrupción se concibió como una estrategia para combatir la corrupción con una guía nacional, a la par de esta, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción emitió la guía de diseño para las Políticas Estatales Anticorrupción, siguiendo con base en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción la cual señala que las entidades federativas desarrollarán lo relativo a la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales atendiendo algunas bases, entre las que destacan que deberán contar con una integración y atribuciones equivalente a las del Sistema Nacional y que contar con las atribuciones

y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan.

Con base en lo establecido en dicho mandato, las 32 legislaciones estatales en materia anticorrupción definirían los elementos estructurales y de operación similares a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en lo que respecta a la elaboración, aprobación, implementación y seguimiento de las Políticas Estatales Anticorrupción. Las Políticas Estatales Anticorrupción permitirán definir y entender el problema de la corrupción en cada una de las entidades federativas, en su diseño es importante contar con criterios que contribuyan a la elaboración de diagnósticos y estrategias a corto, mediano y largo plazo para guiar los esfuerzos estatales hacia un mismo sentido que permita controlar el fenómeno de la corrupción considerando las condiciones del contexto local, pero asegurando una visión coordinada en el marco del SNA (Guía de diseño de Políticas Estatales Anticorrupción, 2020).

La Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala (SESAET) fijó la necesidad de construir una matriz de análisis de información, constituida por cuatro elementos trascendentales: estadísticas oficiales, encuesta y foros de consulta ciudadana. En este contexto, la política anticorrupción tiene que asegurar la adecuada alineación tanto de los esfuerzos nacionales y estatales, a través de procesos de adopción directa o indirecta de los contenidos de la Política Nacional, de esta forma la alineación de la Política Nacional con la estatal evitará la atomización de acciones y esfuerzos, fortaleciendo la coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción en su conjunto, de esta forma se facilita la implementación, evaluación y monitoreo de políticas anticorrupción, además de que se establece una agenda de Estado en la materia.

Para que existiera una alineación y armonización era necesario que la política estatal y la nacional contaran con el mismo modelo, es decir, que a nivel estatal se establecieran cuatro o más programas de implementación para cada uno de los ejes estratégicos. La política nacional está integrada por cuatro ejes y 40 prioridades, cada uno de los ejes corresponden a una causa para la prevalencia de condiciones que perpetúan la incapacidad para

el control efectivo de la corrupción (PNA, 2020), de cada eje estratégico se derivan prioridades, las cuales tienen por objeto incidir en el control de la corrupción, a partir de la coordinación y colaboración de todos los entes públicos. Cada una de las prioridades tiene líderes de implementación que sirven de guía para el desarrollo de acciones concretas y proyectos específicos de intervención. Dichas acciones y proyectos generados con base en las 40 prioridades deberán estar vinculados con el ciclo anticorrupción (prevención, detección, investigación y sanción de actos de corrupción) contemplando la atención de los cuatro ejes estratégicos para combatir y controlar el fenómeno de la corrupción en nuestro país de forma integral (PNA, 2020).

La Política Nacional Anticorrupción (PNA) fue aprobada el 29 de enero de 2020 por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción; hasta mayo del 2021 solo 15 estados han expedido sus políticas locales entre ellos se encuentran Tlaxcala, Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Quintana Roo, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Zacatecas.

La Política Anticorrupción del Estado de Tlaxcala fue aprobada el 4 de agosto de 2020 y publicada en el Periódico Oficial el 14 de octubre del mismo año, en ella se definieron 39 prioridades, acciones causales orientadas a la atención efectiva y programada del problema de la corrupción que pueden implementar en los entes públicos (en el ámbito de sus respectivas competencias) en materia de prevención, detección, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y el control de recursos públicos. Además de tener una política estatal en materia de combate a la corrupción, los integrantes del Comité Coordinador y los municipios están obligados por ley a establecer planes y programas con el objetivo de llevar a cabo sus políticas anticorrupción, con base en el diagnóstico de sus necesidades y el establecimiento de acciones y metas específicas para combatir la corrupción, así como contar con herramientas para el seguimiento y monitoreo del avance y cumplimiento de estas, así cada uno de los órganos que integran el Comité Coordinador en el ámbito

de su competencia realizarían las acciones tendientes a la consecución de políticas públicas que permitan disminuir los actos de corrupción.

La construcción de la política anticorrupción en Tlaxcala se realizó alineada a la política nacional, incluso realizaron las mismas acciones, una consulta pública y foros de consulta ciudadana. Respecto de la primera acción se aplicaron 1,374 encuestas en todo el estado. Dentro de los hallazgos más importantes se encuentra que el 61.49% de la población encuestada señaló que ha sido víctima de actos de corrupción; por otra parte, el 69.86% señaló no conocer el Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala.

En cuanto a los foros, se realizaron cinco foros regionales y un foro estatal. Los foros regionales contaron con la asistencia de 1,083 personas donde solo el 22% participaron activamente en las mesas de trabajo, como resultado de estas consultas se recabaron 528 aportaciones sobre temas anticorrupción y aunque ya existe una política anticorrupción y su diseño es similar al de la política nacional, no se han logrado llevar a cabo las acciones necesarias para el cumplimiento de las estrategias planteadas a corto plazo (PEATLAX, 2020). Si bien el documento establece las estrategias a seguir a nivel local para el combate a la corrupción, su implementación hasta ahora es deficiente, pues su cumplimiento está condicionado a las decisiones del Comité Coordinador y a las instituciones (integrantes del comité) que son las responsables de llevarlas a efecto.

En las leyes reglamentarias también se consigna que cada institución deberá realizar acciones que contribuyan en el ámbito de su competencia a la prevención, detección, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, situación que no ha sucedido. Ni el Tribunal de Justicia Administrativa, que es el encargado de la sanción de faltas administrativas graves, ha diseñado acciones tendientes a la reducción en la incidencia de conductas señaladas como faltas graves ni la propia Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción ha diseñado ni implementar estrategias y líneas de acción para combatir los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción.

La construcción de políticas anticorrupción representa un proceso, ligado no solo a la voluntad política, sino también a la capacidad institucional y de gestión, el avance hacia el objetivo final de contar con políticas efectivas y sostenibles anticorrupción, tiene que pasar por distintos niveles, no solo es importante reconocer la presencia de prácticas corruptas como un problema público y de gobernabilidad, sino también traducir ese reconocimiento a una acción política e institucional a nivel estatal y en todos sus niveles de gobierno.

Las instituciones que conforman el Comité Coordinador, a excepción de la Secretaría de la Función Pública, el Instituto de Acceso a la Información Pública, el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala y el Órgano de Fiscalización Superior aún son órganos institucionalmente débiles que no cuentan ni con los recursos económicos ni humanos para diseñar e implementar acciones que podrían constituir políticas públicas, sin embargo, a cualquier acción que realizan le llaman política pública. Dentro del discurso del combate a la corrupción, todos estos órganos (integrantes del SAET) ya implementaron políticas públicas, pero si analizamos con rigor metodológico las acciones que llevaron a cabo se evidencia que constituyen actividades aisladas propias de sus funciones y que no cumple con la finalidad de una política pública.

Tanto es así que en el Programa de Trabajo Anual del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala para el 2020, desarrollado con base en la Política Estatal Anticorrupción solo se ha logrado realizar una acción de las 10 planteadas. Para el Programa de Trabajo 2021 se ha observado que las acciones que plantea la Secretaría Ejecutiva del Sistema solo son acciones que buscan acomodarse para que se cumplan con las prioridades establecidas, acciones hechas a modo para cumplir con lo ya establecido en la política. El combate a la corrupción se trata de acciones que desde el ámbito público y hasta el privado tengan por objeto la creación de políticas, normas o programas para buscar la prevención, reducción, investigación, restricción, persecución, cumplimiento, enjuiciamiento, reparación o sanción de los actos que transgredan un marco normativo, mediante el cual

se conducen las actividades, entes, recursos u objetivos públicos del Estado que redunden en un daño social.

Al respecto, Rousso (como se citó en Ackerman, 2006) establece que el término “acciones anticorrupción” permite englobar diversos actos de combate frontal a la corrupción. Estas actividades se dividen en tres amplias categorías: programas integrados de lucha contra la corrupción, nueva legislación dirigida a reducir los incentivos para la corrupción, y adopción de convenios internacionales y afiliación en coaliciones internacionales contra la corrupción. La política anticorrupción se enfoca en dar solución a un problema, en concreto, la incapacidad que ha tenido tanto el Estado como la sociedad para controlar la corrupción, prevenirla, investigarla y sancionarla (PNA, 2020). Con la política anticorrupción del estado, a un año de su elaboración, solo se queda como un documento más y no como la estrategia integral articulada a seguir para el combate efectivo a la corrupción.

Este nuevo entramado institucional supone un reto fundamental para resolver un problema público de indudable complejidad como la corrupción; se trata de realizar acciones ya sea públicas o privadas con el objeto de crear políticas, normas o programas cuyo objeto busca la prevención, reducción, investigación, restricción, persecución, cumplimiento, enjuiciamiento, reparación o sanción de los actos que transgredan un marco normativo mediante el cual se conduce las actividades, entes, recursos u objetivos públicos del Estado y que redunde en un daño social.

Una política anticorrupción puede ser definida como un fin y medio para mejorar la gobernabilidad democrática. Implica reevaluar por un lado el papel del Estado y sus instituciones para asumir el liderazgo proactivo no solo para articular políticas en pro de la transparencia y la anticorrupción, de arriba hacia abajo y viceversa al interior del aparato estatal, sino también para promover alianzas estratégicas con las organizaciones sociales y la ciudadanía con el mismo objetivo. Eso implica que antes de diseñar cualquier política de transparencia y anticorrupción es importante dimensionar su factibilidad política, en términos de legitimización, capacidad y asignación de recursos. También habrá que tener en cuenta su viabilidad operativa y administrativa,

de tal forma que las actividades priorizadas puedan realizarse a través de la organización existente y/o con la ayuda de otras que puedan ser inducidas a contribuir al objetivo organizativo.

La Política Anticorrupción del Estado de Tlaxcala (PAET) fue construida desde la perspectiva gubernamental como resultado de un ejercicio de participación ciudadana y diseño técnico; pretende convertirse en una herramienta de política pública y planeación estratégica que estimule la implementación de programas y acciones, lo suficientemente efectivos para controlar la incidencia y preminencia de las faltas administrativas y hechos de corrupción. En este contexto, la construcción y diseño de la Política Anticorrupción fue el primer paso; sin embargo, ahora falta establecer las estrategias necesarias para su implementación, lo que constituye un reto mayúsculo para el Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala y con ello para el gobierno en sí mismo.

Sin duda, la Política Anticorrupción será la referencia inmediata en Tlaxcala para conocer el diagnóstico del problema público de la corrupción que ha sido calificado como uno de los más importantes a nivel nacional, y a partir del cual se han generado muchos otros. Esta es el resultado de la integración del Sistema Anticorrupción local y del cumplimiento a la ley desde el trabajo coordinado entre los integrantes del Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana y la Secretaría Ejecutiva, en tanto órgano de apoyo técnico.

3. Medición y percepción de la transparencia y corrupción a nivel local

Para este capítulo se realizaron dos estrategias de evaluación con el uso de técnicas distintas para la medición de la transparencia y corrupción adaptados al ámbito local: como un primer ejercicio está la generación de bases de datos con la construcción de lo que se constituye como un primer esfuerzo relativo al observatorio sobre transparencia; además, está el levantamiento de una encuesta para evaluar la percepción ciudadana respecto de la corrupción en la entidad como segunda estrategia.

La encuesta sobre corrupción tuvo el objetivo de registrar la percepción ciudadana sobre dicho fenómeno, para ello, se hizo un levantamiento de 100 encuestas (cara a cara) en 10 municipios preseleccionados durante los meses de julio y agosto del 2021, aplicándose 10 en cada uno. El instrumento conforme a los criterios de las autoras del presente y para efectos de esta investigación se dividió en tres bloques principales: bloque I aspectos socioeconómicos (7 preguntas); bloque II desempeño institucional (8 preguntas) y bloque III percepción ciudadana sobre la corrupción (8 preguntas); asimismo, se realizaron tablas de contingencia⁵ en las cuales se comparó la información de variables socioeconómicas con las variables de desempeño institucional y percepción ciudadana,⁶ fue así que entre los criterios de selección estuvieron: 1) abarcar el territorio de la entidad (norte, sur, este y oeste) y 2) atender la categoría de rural/urbana; mientras que los municipios seleccionados fueron: Tlaxcala, Apizaco, Huamantla, Zacatelco, Calpulalpan, Tlaxco, Chiautempan, Ixtacuixtla, La Magdalena Tlaltelulco y San José Teacalco.

En lo que respecta al indicador, y continuando con la línea teórico-metodológica, se establecieron tres grandes categorías: corrupción, rendición de cuentas y políticas públicas. Como se mencionó, la política de combate a la corrupción se trata de acciones ya sea públicas o privadas que tienen por objeto la creación de políticas, normas o programas cuyo objeto busca la prevención, reducción, investigación, restricción, persecución, cumplimiento, enjuiciamiento, reparación o sanción de los actos que transgredan un marco normativo mediante el cual se conducen las actividades, entes, recursos u objetivos públicos del Estado, derivando en un daño social.

Para poder articular estas tres categorías y aplicarlas al objeto de estudio de la investigación fue necesario establecer un instrumento que diera cuenta

⁵ Una tabla que cuenta las observaciones por múltiples variables categóricas. Las filas y columnas de las tablas corresponden a estas variables categóricas. La tabla ofrece un método simple de agrupar variables, que minimiza el potencial de confusión o error al proporcionar resultados claros. Además, una tabla puede ayudarnos a obtener grandes conocimientos de los datos aun sin procesar.

⁶ En el Anexo I se encuentra el instrumento aplicado para el levantamiento de información.

del impacto del no cumplimiento de la ley de las instituciones públicas, a partir de un análisis de la corrupción, evidenciando la desvinculación entre el Estado de Derecho y la incapacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos con base en los indicadores sugeridos por Morlino (2013). Con base en lo anterior, se decidió retomar dos dimensiones de las establecidas por Morlino (2014), adaptadas al caso de estudio (Tlaxcala) para analizar el impacto y los resultados, así como, las capacidades técnicas e institucionales de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción en la entidad:

1. Estado de Derecho (*rule of law*) o respeto a la ley, que en particular indicaría una revisión del marco jurídico en esta materia en la entidad.
2. Rendición de cuentas inter-institucional, específicamente en relación a la capacidad institucional y administrativa.
3. Capacidad de respuesta lo cual se entiende como las actividades asociadas con la lucha eficaz contra la corrupción en Tlaxcala.

Así, para obtener la información se agruparon 13 diferentes temas estructurales que permitieron apreciar los elementos normativos y las capacidades instaladas de su diseño, para hacerlos funcionales, eficaces y eficientes a la Fiscalía Especializada Anticorrupción en Tlaxcala (FEAT), asimismo se analizó el nivel y tipo de funcionamiento del área encargada de los delitos de corrupción con base en los siguientes indicadores:

- a. Aplicación *erga omnes* (Diccionario jurídico de derecho, 2020)⁷ del sistema jurídico.
- b. Formulación de políticas públicas.
- c. Confianza Institucional.
- d. Dependencia del poder ejecutivo.
- e. Proceso de designación del fiscal anticorrupción.
- f. Profesionalización del Servicio Público.
- g. Aplicación de marcos jurídicos integrales.
- h. Colaboración entre instituciones del SLA.

⁷ Locución latina que significa “contra todos” o “referente a todos”. En el ámbito jurídico

- i. Investigación de hechos de corrupción.
- j. Cumplimiento de las obligaciones de transparencia.
- k. Presentación de informes anuales.
- l. Aplicación del presupuesto.
- m. Alcances de la FEAT respecto de la ciudadanía.

Indicadores que se aplicaron en específico a la Fiscalía Especializada Anticorrupción en Tlaxcala, con los resultados obtenidos fue posible interpretar y evidenciar la situación y funcionamiento actual de la FEA en el estado de Tlaxcala.

3.1 Resultados de aplicación de encuesta sobre percepción de corrupción

Después de haber capturado y analizado los datos del Observatorio sobre Corrupción en el paquete IBM SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*) versión 20 en español, se identificaron los siguientes resultados respecto a la percepción ciudadana dividida en los tres bloques del cuestionario: bloque I aspectos socioeconómicos con siete variables (edad, género, escolaridad, municipio, localidad, ingreso y periodicidad del ingreso); bloque II desempeño institucional con ocho preguntas (definición de corrupción, nivel de gobierno con mayor actos de corrupción, calificación del gobierno actual en combate a la corrupción, aumento o disminución de la corrupción en cambio de autoridades, principal causa de la corrupción, frecuencia en actos de corrupción, partidos políticos y corrupción y partido político con mayor indicador de corrupción); y para el bloque III percepción ciudadana sobre la corrupción con ocho preguntas (concepto de mordida y su opinión, dar mordida para evitar una detención injusta, dar propina para acelerar un trámite, condición de permanencia en trabajo al asistir a un evento

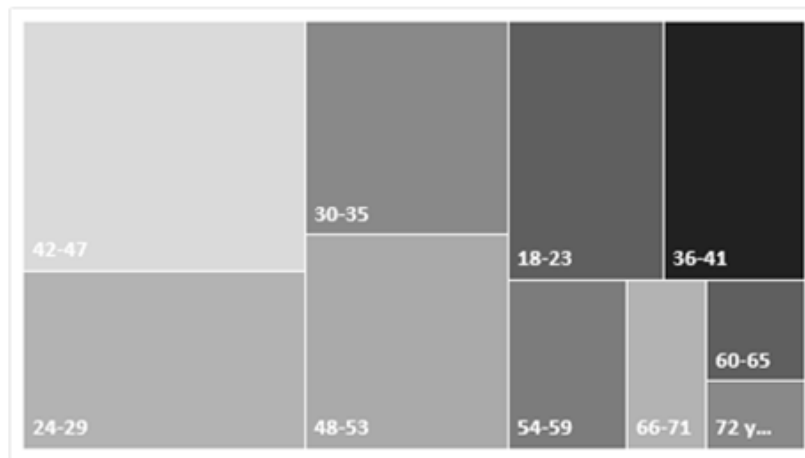
designa aquellos derechos cuya eficacia y reconocimiento se producen a favor de todos (por ejemplo, los derechos reales), en contraposición a los derechos cuya eficacia solo afecta a persona o personas determinadas (derechos personales).

político, recibir apoyo de programa social al asistir a un evento político, ámbito privado/público/entre ciudadanos de la corrupción, autoridades honestas o corruptas e instituciones y corrupción).⁸

3.1.1 Bloque I: aspectos socioeconómicos

Para este bloque se recopilaron los datos socioeconómicos relacionados a la edad, género, escolaridad, localidad, municipio, ingreso y periodicidad del ingreso. Respecto a la edad se generaron 10 rangos, entre los 18 y 72 años y más, cuyas frecuencias fueron: 18-23 (12%), 24-29 (15%), 30-35 (13%), 36-41 (11%), 42-47 (21%), 48-53 (13%), 54-59(6%), 60-65 (3%), 66-71 (4%) y 72 y más (2%). En la Figura 1 se muestra gráficamente la proporción de este y las siguientes variables.

Figura 1. Edad de los encuestados



Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

En relación al género y la escolaridad: el 52% fueron hombres mientras que el 48% resultaron mujeres; para la variable de escolaridad se registró en los

⁸ La encuesta fue realizada en los meses de julio y agosto del 2021 en 10 municipios con el criterio de selección de abarcar el territorio (norte, sur, este y oeste) así como por categoría de rural/urbana. Los municipios seleccionados fueron: Tlaxcala, Apizaco, Huamantla, Zacatelco, Calpulalpan, Tlaxco, Chiautempan, Ixtacuixtla, La Magdalena Tlaltelulco y San José Teacalco.

niveles básico (4%), medio básico (12%), medio superior (24%), superior (54%) y posgrado (6%), identificando a la licenciatura con el mayor grado académico de los encuestados (ver Figura 2).

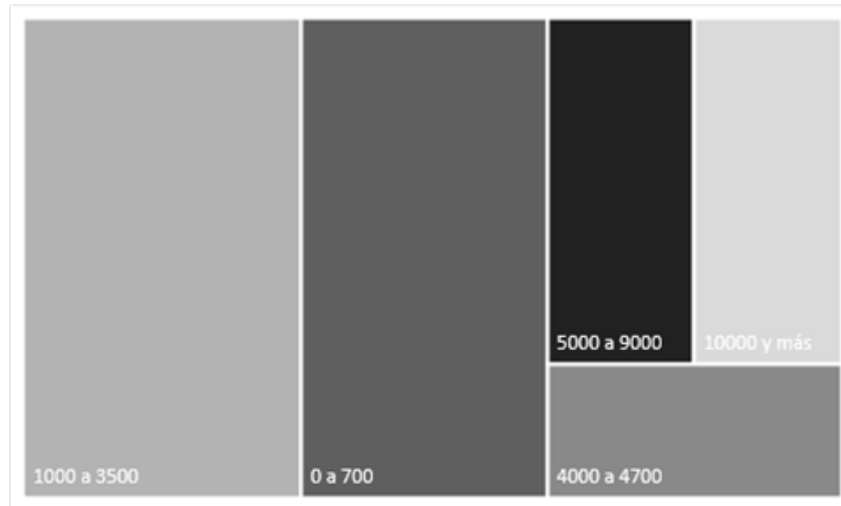
Figura 2. Escolaridad de los encuestados



Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

Respecto al ingreso y su periodicidad se generaron rangos entre 0 y 10,000 y más, siendo las frecuencias de 0 a 700 (30%), de 1,000 a 3,500 (34%), de 4,000 a 4,700 (10%), de 5,000 a 9,000 (13%) y de 10,000 y más (13%). El mayor porcentaje de ingreso de los encuestados se registró entre los dos primeros rangos, mientras que en la periodicidad del ingreso se identificó de manera semanal con el 22%, quincenal con el 32%, mensualmente el 20%, diario el 1% y sin respuesta con el 25% (ver Figura 3).

Figura 3. Ingreso de los encuestados



Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

Para las variables de localidad y municipio se detectaron las siguientes: Actipan (1) y centro (9) de Apizaco; Fco. Sarabia (1) y Centro (9) de Calpulalpan; Col. Reforma (1), Sn. Onafre (1), Texcacoac (1), Tlapacoya (3), U.H. Sta. Cruz (1), Xaxala (1) y Centro (2) de Chiautempan; Centro (10) de Huamantla, Tlaxcala, La Magdalena Tlaltelulco y San José Tealcalco; Tenexyecac (10) de Ixtacuixtla; Col.Ejidal (3) y Centro (7) de Tlaxco; Secc 1ra (1), Secc 2da (3) y Centro (6) de Zacatelco.

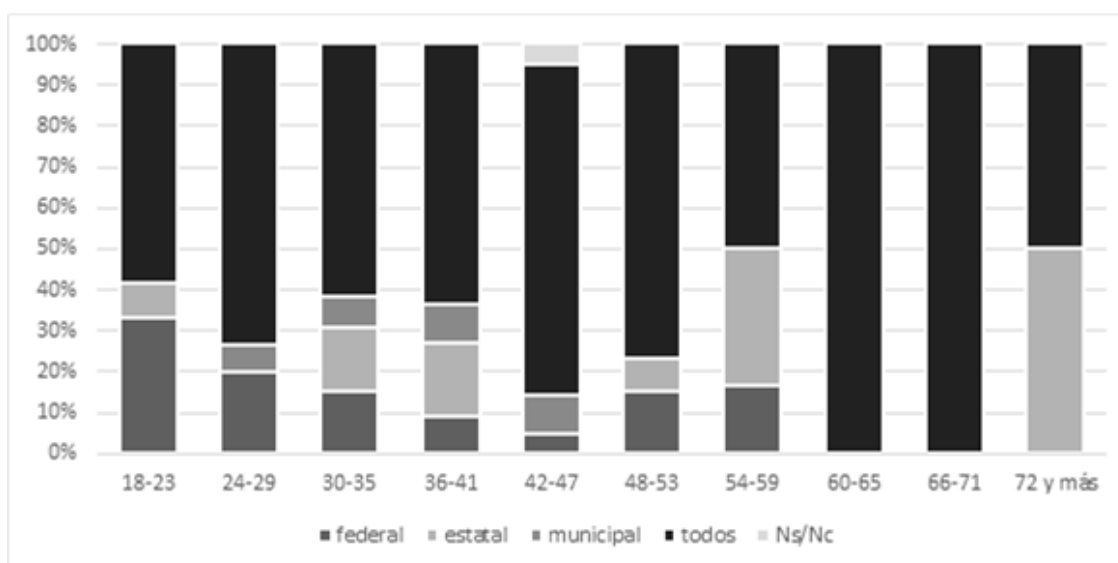
3.1.2 Bloque II: desempeño institucional

Para este bloque se realizaron ocho preguntas en relación a la percepción ciudadana respecto de la corrupción a partir de las cinco variables socioeconómicas (edad, género, escolaridad, municipio e ingreso). En lo que se refiere a la definición de corrupción (pregunta abierta) las respuestas fueron diversas (ver Tabla 47, Anexo II).

Para la pregunta “¿En qué nivel de gobierno piensa que se presenta con más frecuencia actos de corrupción?”, el 71% considera que en todos los niveles de gobierno existen actos de corrupción, seguido del 14% a nivel federal y solo el 5% ubica el nivel municipal. Para los grupos de edad de 60-

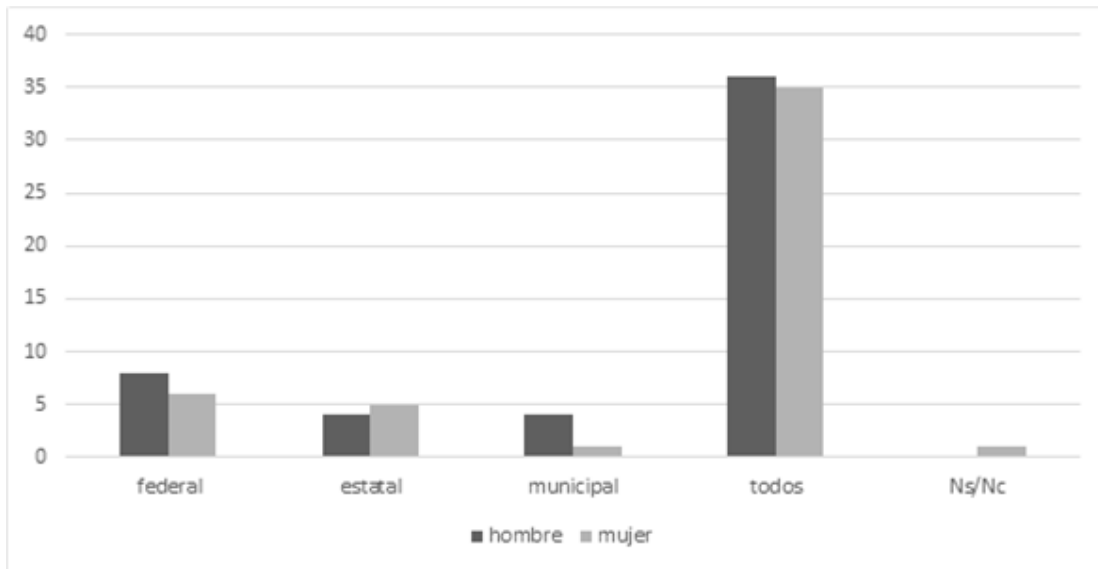
65 y 66-71 fue del 100%, mientras que para los grupos de 42-47 (17%), 48-53 (10%) y 24-29 (11%) respectivamente; mientras que los hombres (36%) y las mujeres (35%) coinciden en la misma respuesta. Lo mismo sucede con las variables de escolaridad, municipio e ingreso; en el caso de licenciatura (38%), y los municipios de Huamantla e Ixtacuixtla fueron los de mayor rango porcentual, para los rangos del ingreso de 0 a 700 (22%) y de 1,000 a 3,500 (24%) (ver Gráficas 1 al 5).

Gráfica 1. ¿En qué nivel de gobierno piensa que se presenta con más frecuencia actos de corrupción? Por Edad



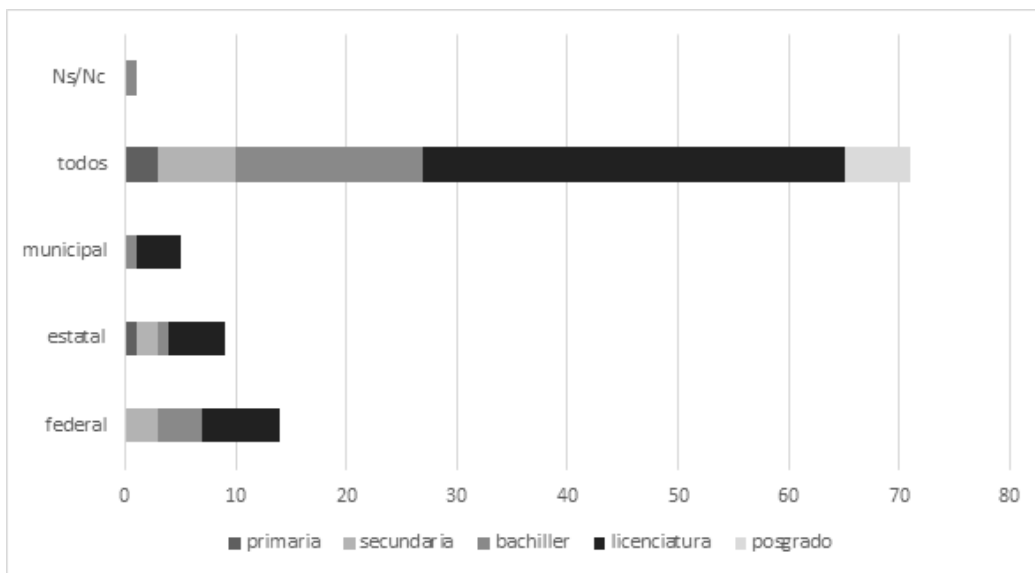
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

Gráfica 2. ¿En qué nivel de gobierno piensa que se presenta con más frecuencia actos de Corrupción? Por Género



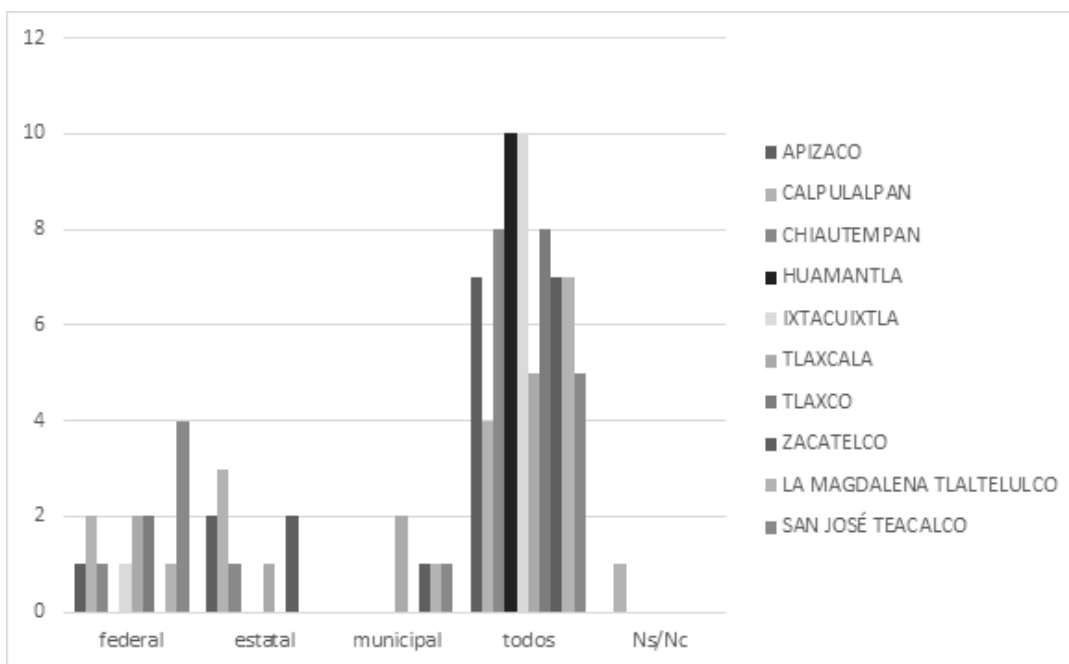
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

Gráfica 3. ¿En qué nivel de gobierno piensa que se presenta con más frecuencia actos de corrupción? Por Escolaridad



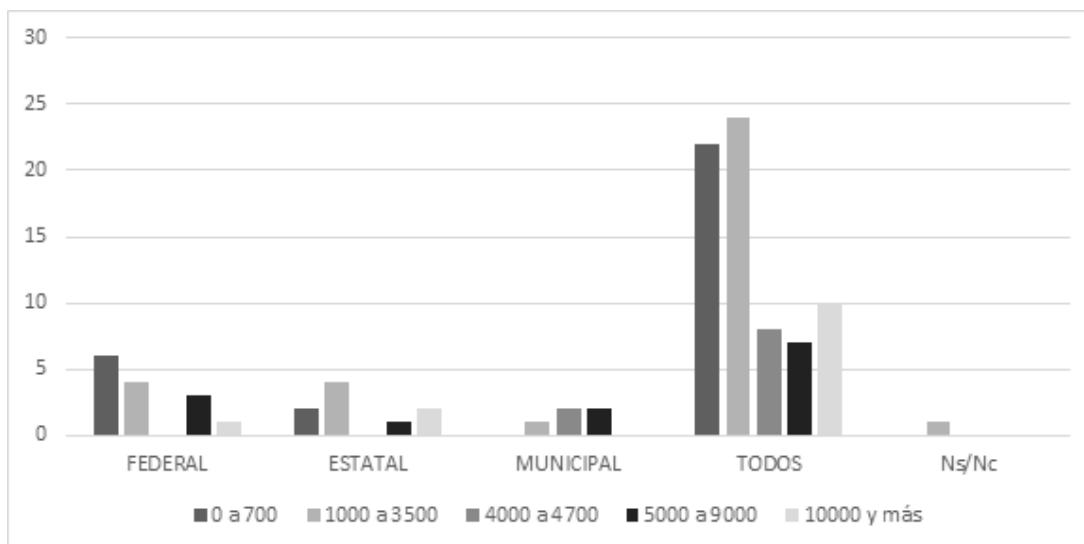
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

Gráfica 4. ¿En qué nivel de gobierno piensa que se presenta con más frecuencia actos de corrupción? Por Municipio



Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

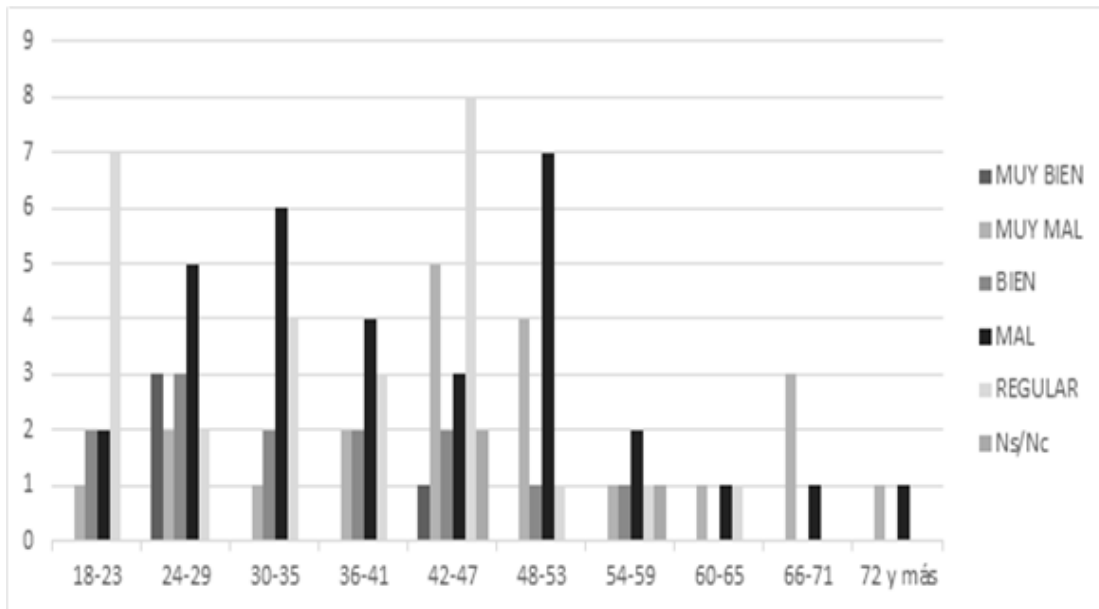
Gráfica 5. ¿En qué nivel de gobierno piensa que se presenta con más frecuencia actos de corrupción? Por Ingreso



Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

En la pregunta “¿Cómo calificaría la forma en que el Gobierno Estatal (en funciones) está combatiendo la corrupción?”⁹, se identificó que el 32% lo califica de mal, el 21% de muy mal y el 27% de regular. El grupo de edad de 42-47 registró el porcentaje mayor, con el 21%; mientras que por género la diferencia entre hombres y mujeres es mínima, ya que el 17% de los hombres la considera mala y 13% regular; mientras que 15% de las mujeres la ubica en mala y 14% regular. Para el caso de la escolaridad solo el 13% la ubica en la categoría de bien, y es el grado de licenciatura en donde se ubican los mayores porcentajes. Para el caso del municipio, los porcentajes son similares siendo Apizaco, Calpulalpan, Huamantla y La Magdalena Tlaltelulco los de mayor porcentaje (ver Gráfica 6 a 10).

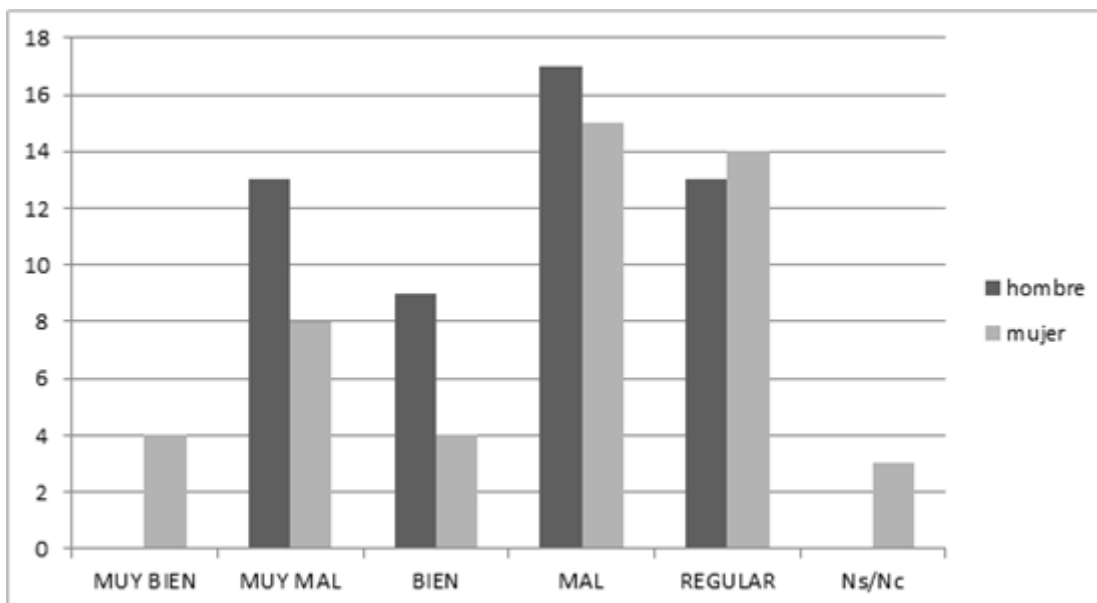
Gráfica 6. ¿Cómo calificaría la forma en que el Gobierno Estatal (en funciones) está combatiendo la corrupción? Por Edad



Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

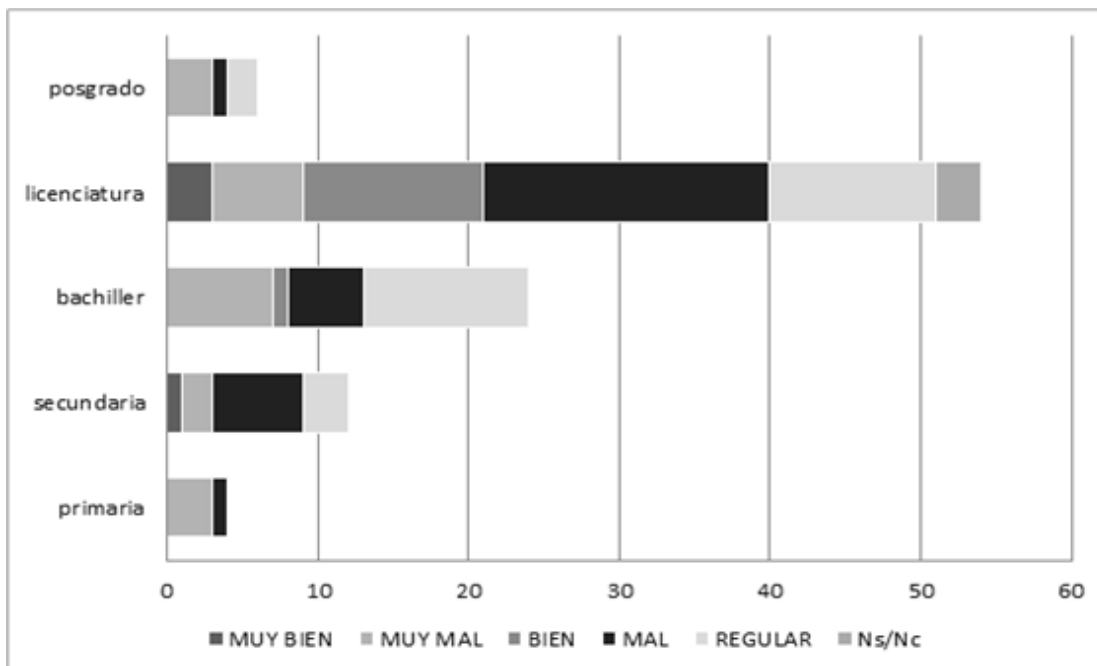
⁹ La encuesta fue levantada en los meses de julio y agosto de 2021, por lo que se hace referencia al gobierno estatal de Marco Antonio Mena Rodríguez (PRI).

Gráfica 7. ¿Cómo calificaría la forma en que el Gobierno Estatal (en funciones) está combatiendo la corrupción? Por Género



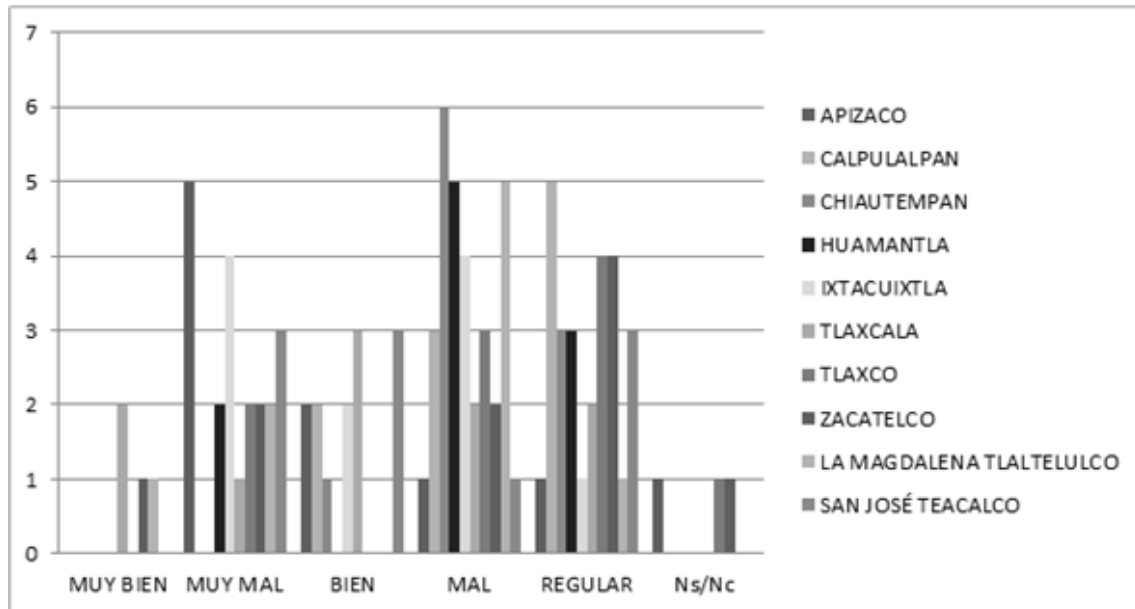
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

Gráfica 8. ¿Cómo calificaría la forma en que el Gobierno Estatal (en funciones) está combatiendo la corrupción? Por Escolaridad



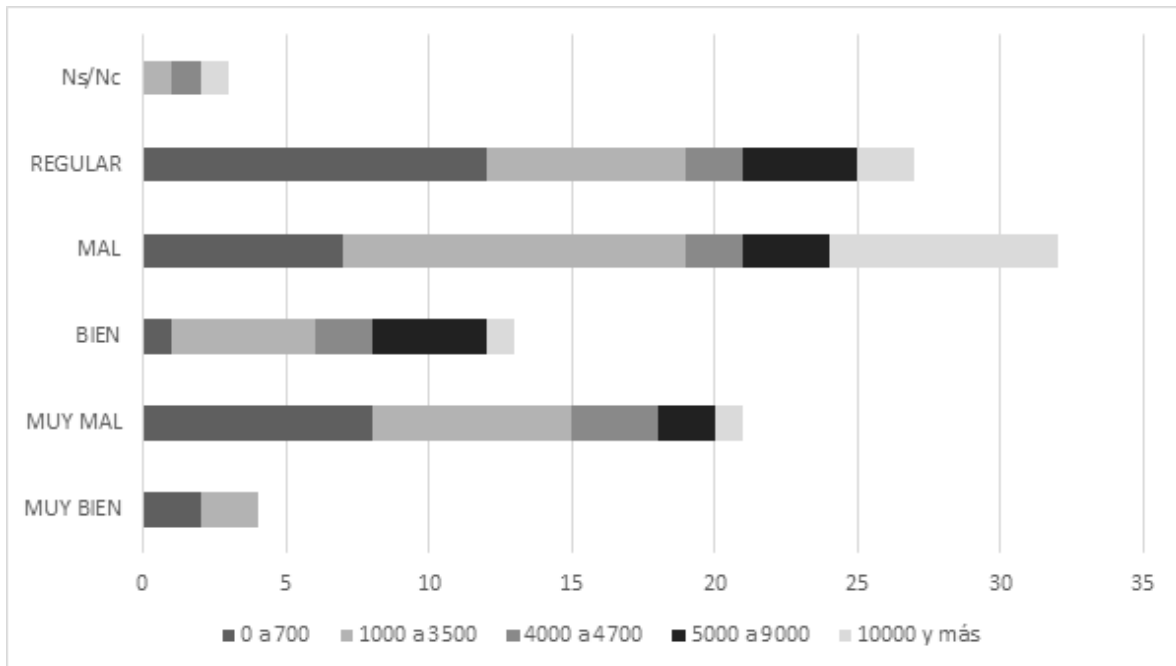
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

Gráfica 9. ¿Cómo calificaría la forma en que el Gobierno Estatal (en funciones) está combatiendo la corrupción? Por Municipio



Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

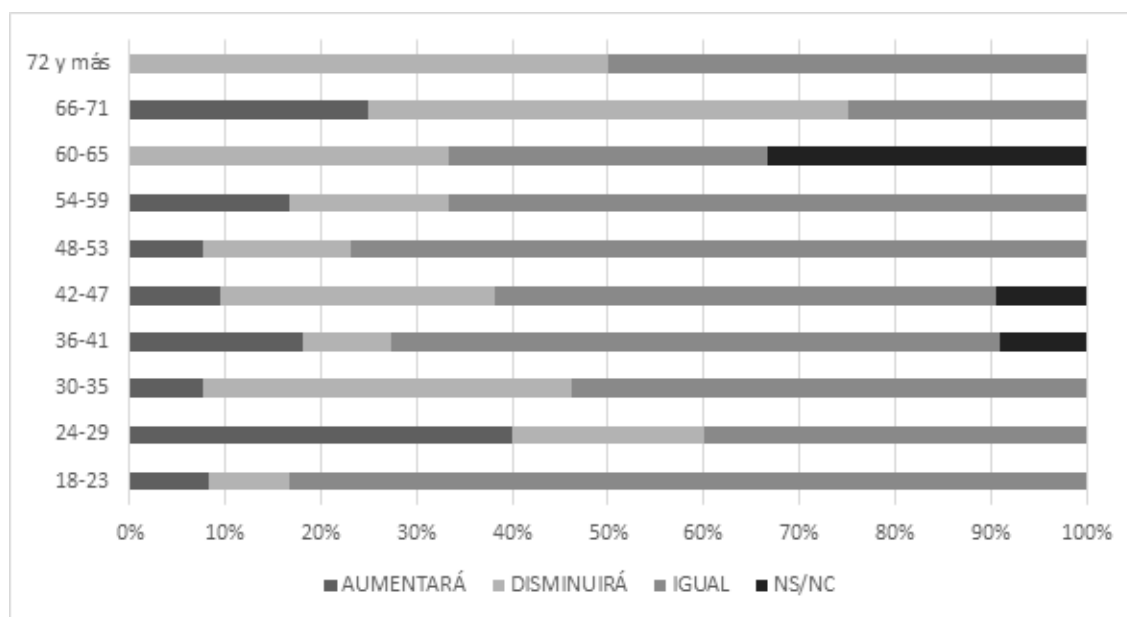
Gráfica 10. ¿Cómo calificaría la forma en que el Gobierno Estatal (en funciones) está combatiendo la corrupción? Por Ingreso



Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

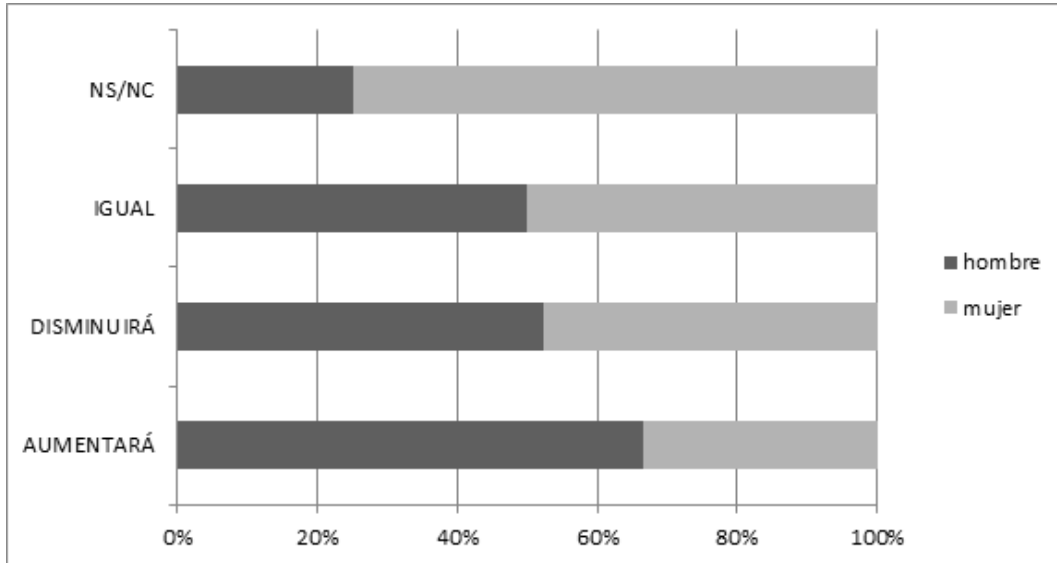
Respecto a la pregunta “¿Cree que la corrupción en el estado aumentará o disminuirá con el cambio de las autoridades gubernamentales?”, el 58% consideran que se mantendrá igual, mientras que el 23% percibe que disminuirá y solo el 15% cree que aumentará. Las edades de 18 a 53 tienen los porcentajes mayores; mientras que para hombres y mujeres el porcentaje fue similar (29%). Para la escolaridad en los grados bachiller y licenciatura están los porcentajes mayores (15% y 31%, respectivamente). En cuestión de los municipios e ingreso prácticamente en todos los rangos se ubican con los mayores porcentajes (ver Gráficas 11 a 15).

**Gráfica 11. ¿Cree que la corrupción en el estado aumentará o disminuirá con el cambio de las autoridades gubernamentales?
Por Edad**



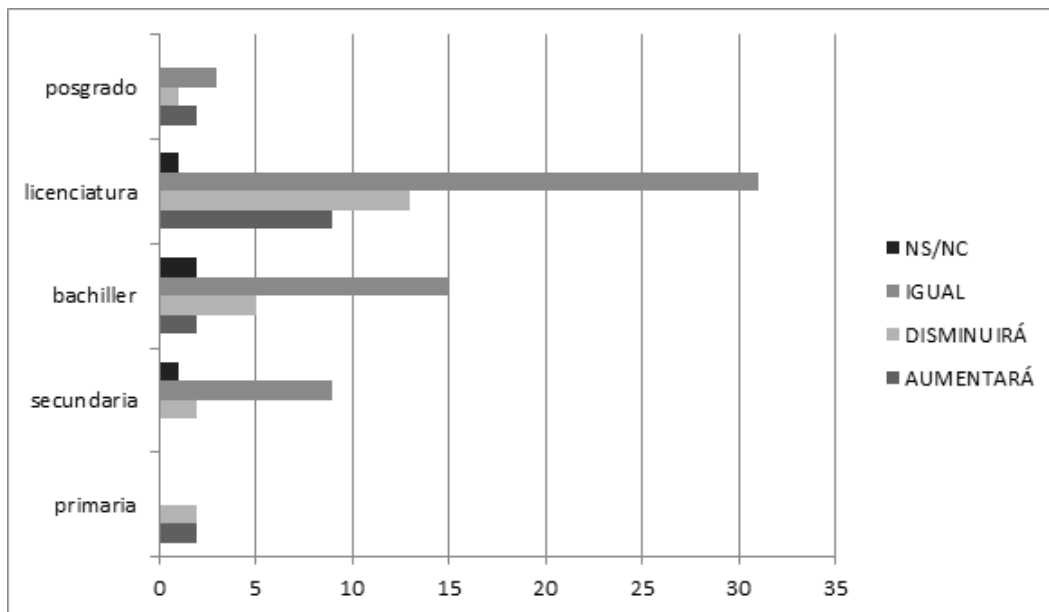
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

**Gráfica 12. ¿Cree que la corrupción en el estado aumentará o disminuirá con el cambio de las autoridades gubernamentales?
Por Género**



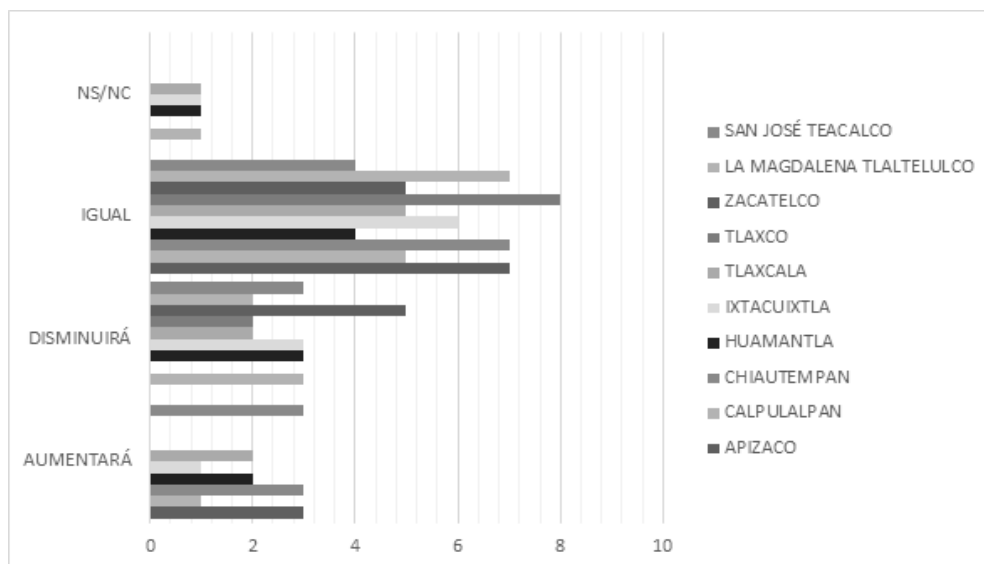
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

**Gráfica 13. ¿Cree que la corrupción en el estado aumentará o disminuirá con el cambio de las autoridades gubernamentales?
Por Escolaridad**



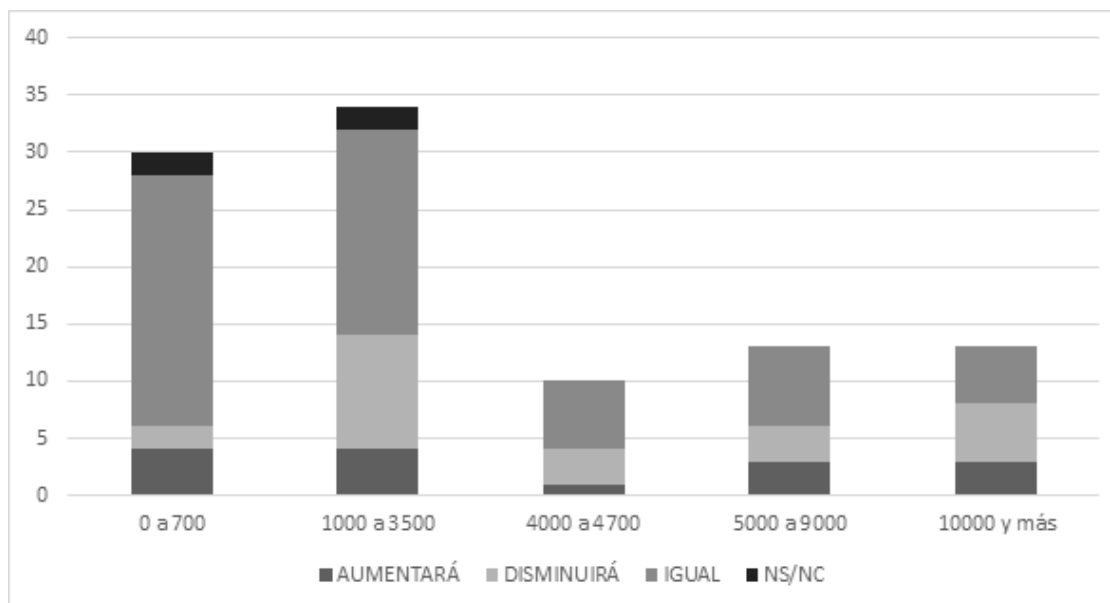
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

**Gráfica 14. ¿Cree que la corrupción en el estado aumentará o disminuirá con el cambio de las autoridades gubernamentales?
Por Municipio**



Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

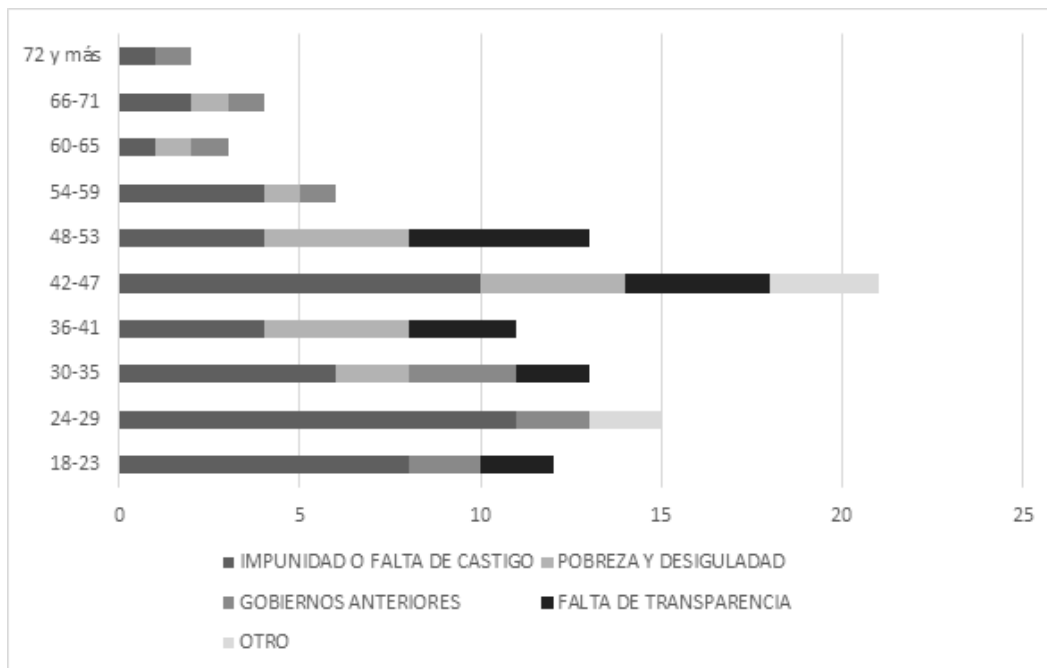
**Gráfica 15. ¿Cree que la corrupción en el estado aumentará o disminuirá con el cambio de las autoridades gubernamentales?
Por ingreso**



Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

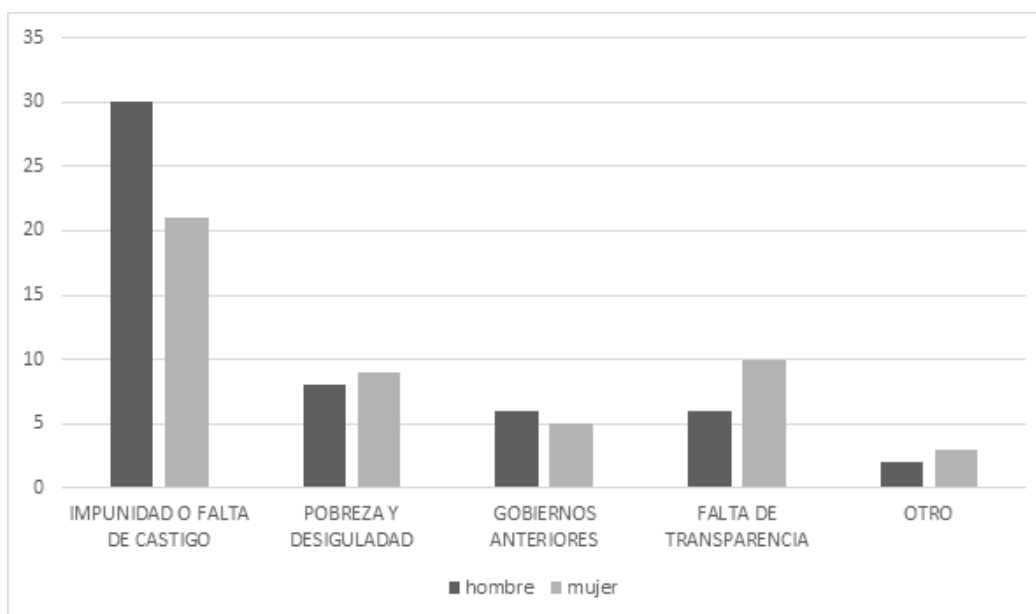
Para la pregunta “¿Cuál cree que es la principal causa de la corrupción en nuestro estado?”, el 51% considera a la impunidad y falta de castigo seguido del 17% a la pobreza y desigualdad y el 16% a la falta de transparencia como las principales causas. Los rangos de edad de 24-29 (11%) y 42-47 (10%) obtuvieron los mayores porcentajes; mientras que por género se dividen los porcentajes entre hombres (30%) y mujeres (21%). Para el caso de la escolaridad, las mayores cantidades están entre el bachillerato (16%) y la licenciatura (28%). En los municipios se ubican Huamantla (9%) y San José Teacalco (7%); y para a variable del ingreso el rango de 1,000 a 3,500 (18%) fue el de mayor cantidad (ver Gráfica 16 a 20).

Gráfica 16. ¿Cuál cree que es la principal causa de la corrupción en nuestro estado? Por Edad



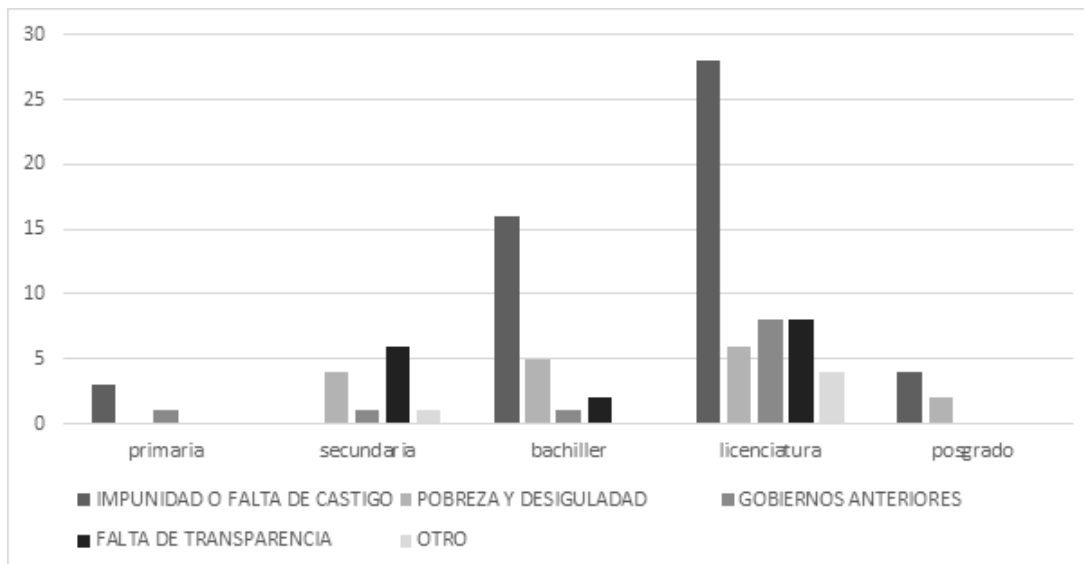
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

Gráfica 17. ¿Cuál cree que es la principal causa de la corrupción en nuestro estado? Por Género



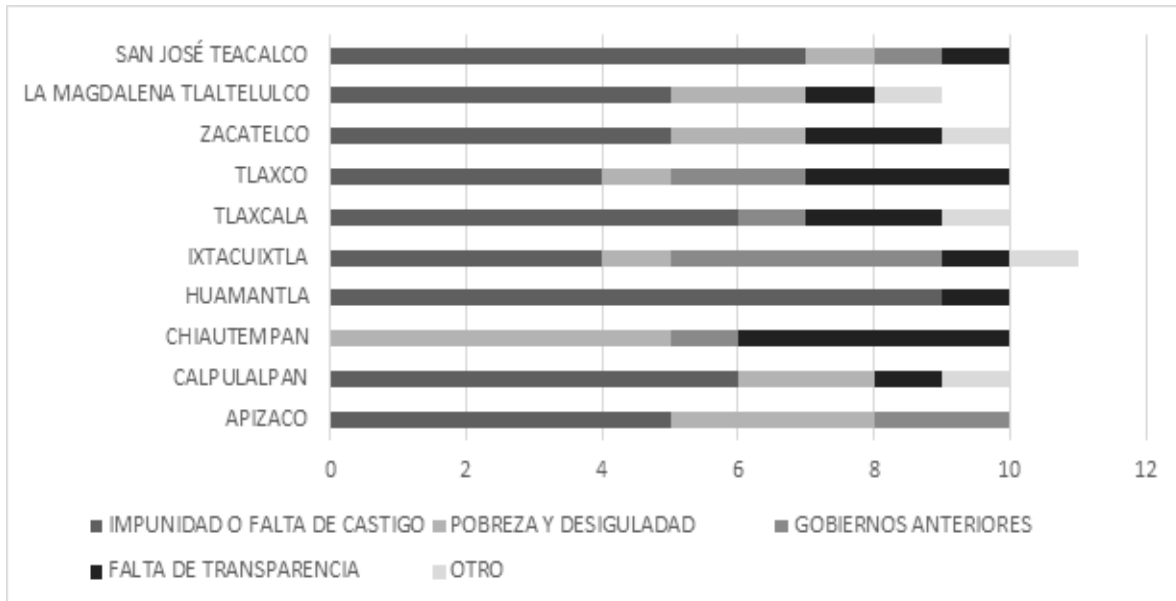
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

Gráfica 18. ¿Cuál cree que es la principal causa de la corrupción en nuestro estado? Por Escolaridad



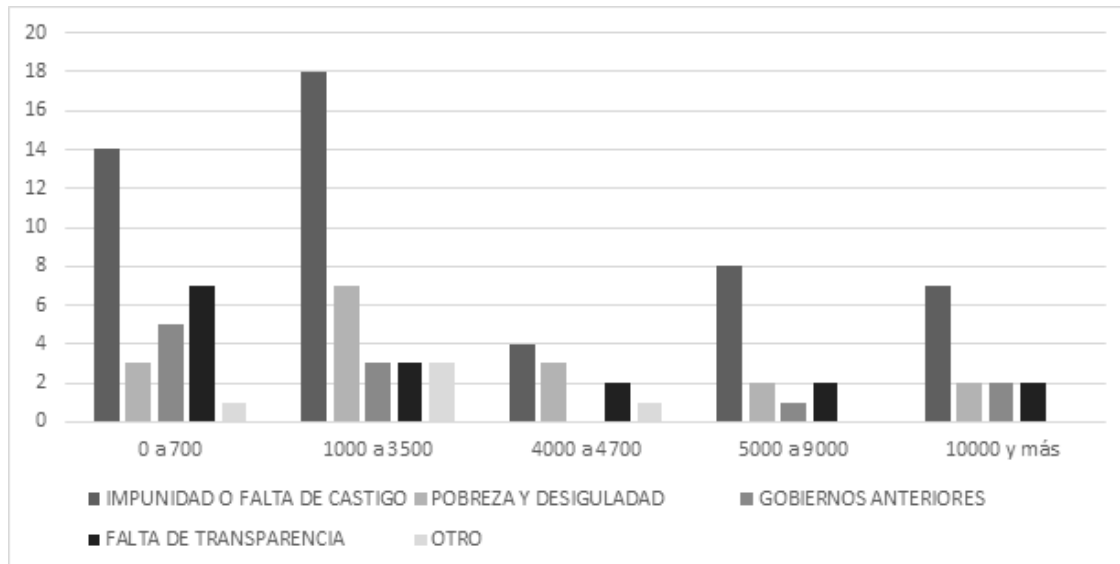
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

Gráfica 19. ¿Cuál cree que es la principal causa de la corrupción en nuestro estado? Por Municipio



Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

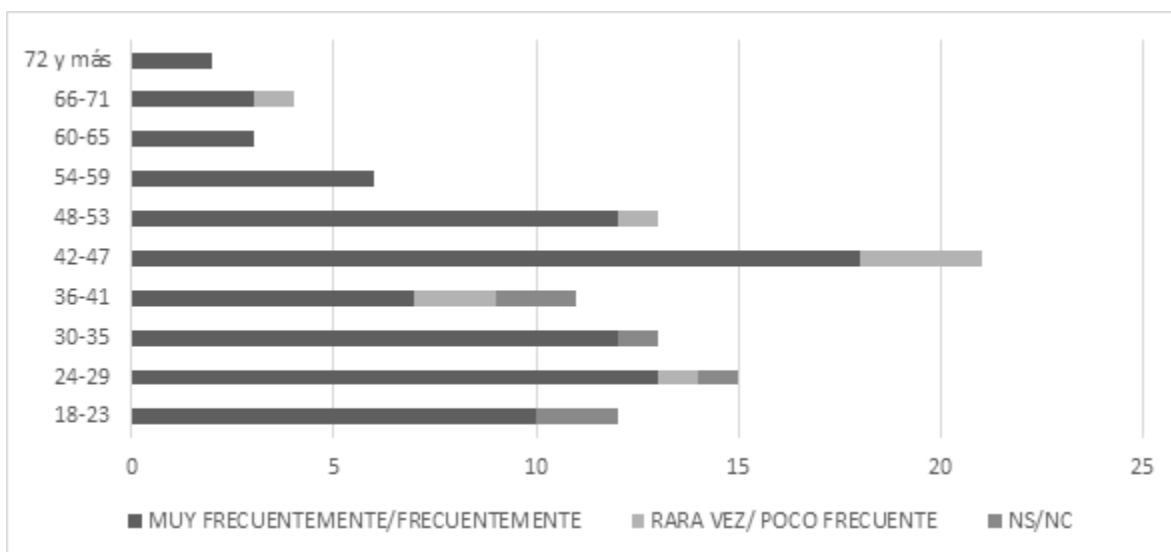
Gráfica 20. ¿Cuál cree que es la principal causa de la corrupción en nuestro estado? Por Ingreso



Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

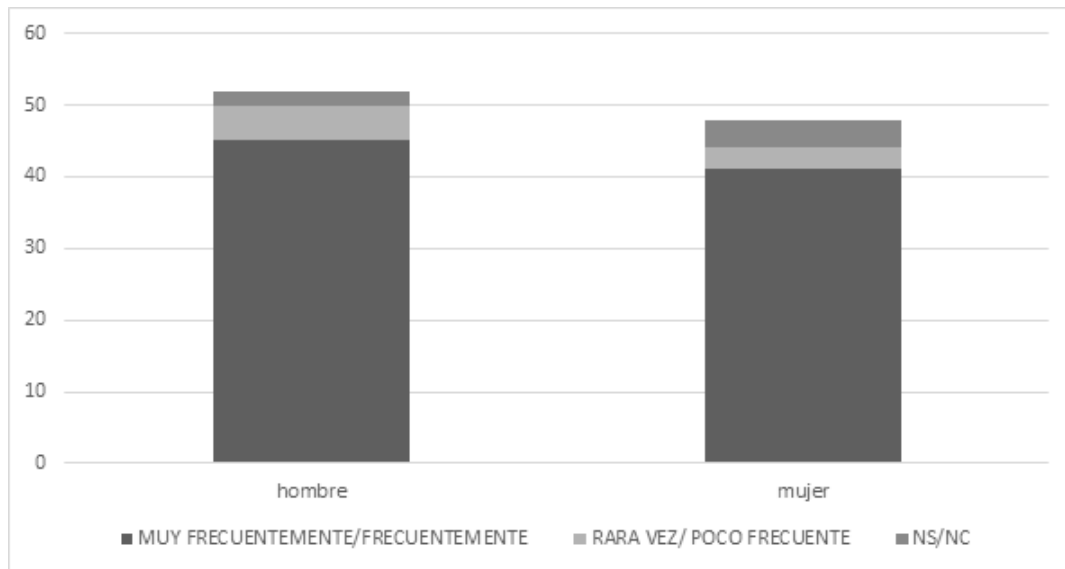
En la pregunta “¿Con qué frecuencia cree que en Tlaxcala se lleven a cabo actos de corrupción?”, la periodicidad de estos fue considerada por el 86% de ciudadanos como muy frecuentemente; en el caso de la edad, los rangos de 42-47 (18%) y 24-29 (13%) obtuvieron las cifras más altas; para el género fue similar entre hombres (45%) y mujeres (41%); para la escolaridad, los grados de bachiller (21%) y licenciatura (47%); para los municipios de Apizaco, Huamantla e Ixtacuixtla fueron las mismas cantidades (10%) y para la variable de ingreso, los mayores porcentajes cayeron en todos los rangos (ver Gráficas 21 a 25).

Gráfica 21. ¿Con qué frecuencia cree que en Tlaxcala se lleven a cabo actos de corrupción? Por Edad



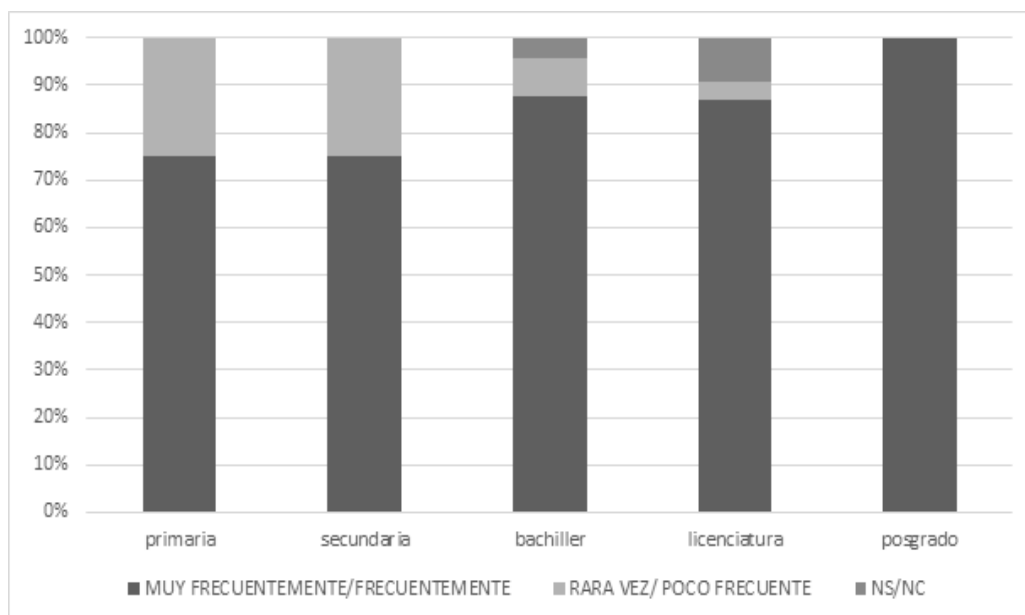
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

Gráfica 22. ¿Con qué frecuencia cree que en Tlaxcala se lleven a cabo actos de corrupción? Por Género



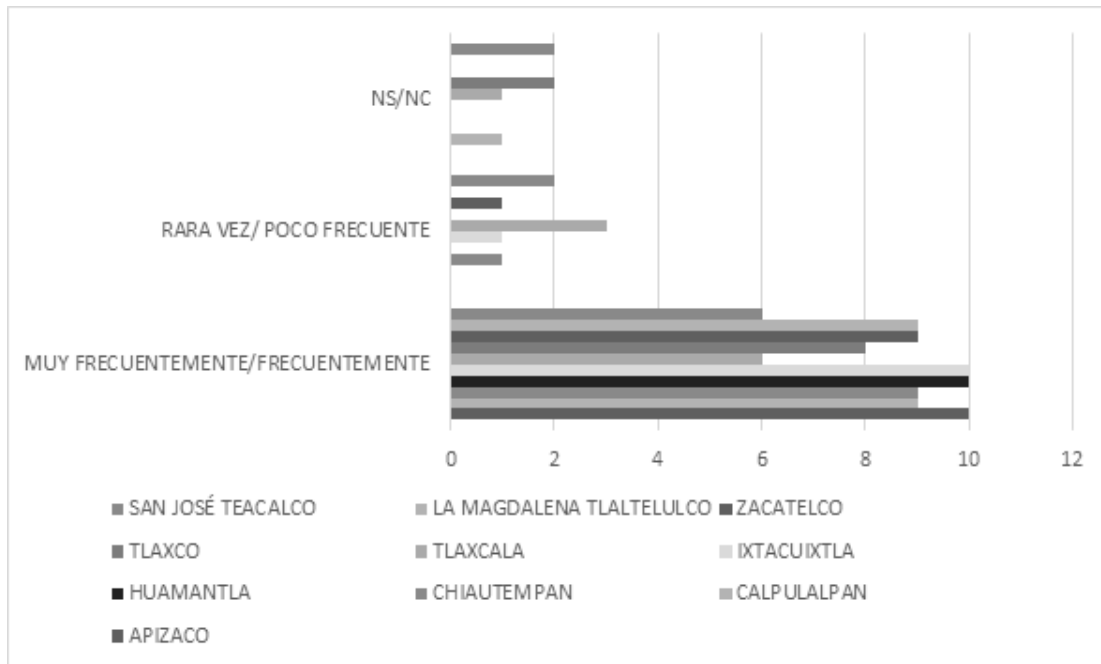
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

Gráfica 23. ¿Con qué frecuencia cree que en Tlaxcala se lleven a cabo actos de corrupción? Por Escolaridad



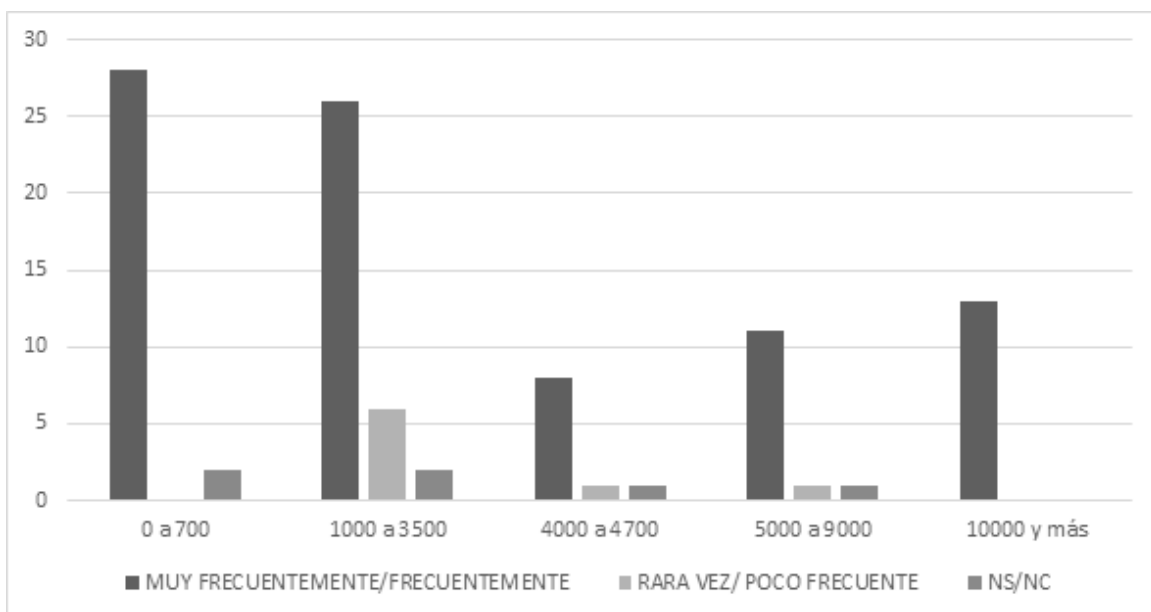
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

Gráfica 24. ¿Con qué frecuencia cree que en Tlaxcala se lleven a cabo actos de corrupción? Por Municipio



Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

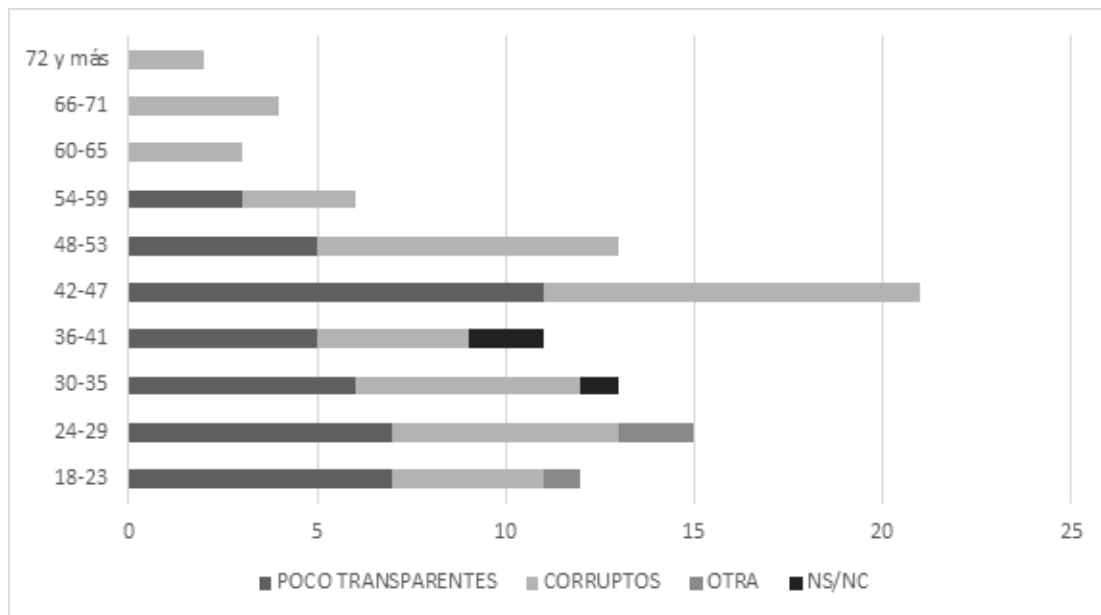
Gráfica 25. ¿Con qué frecuencia cree que en Tlaxcala se lleven a cabo actos de corrupción? Por Ingreso



Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

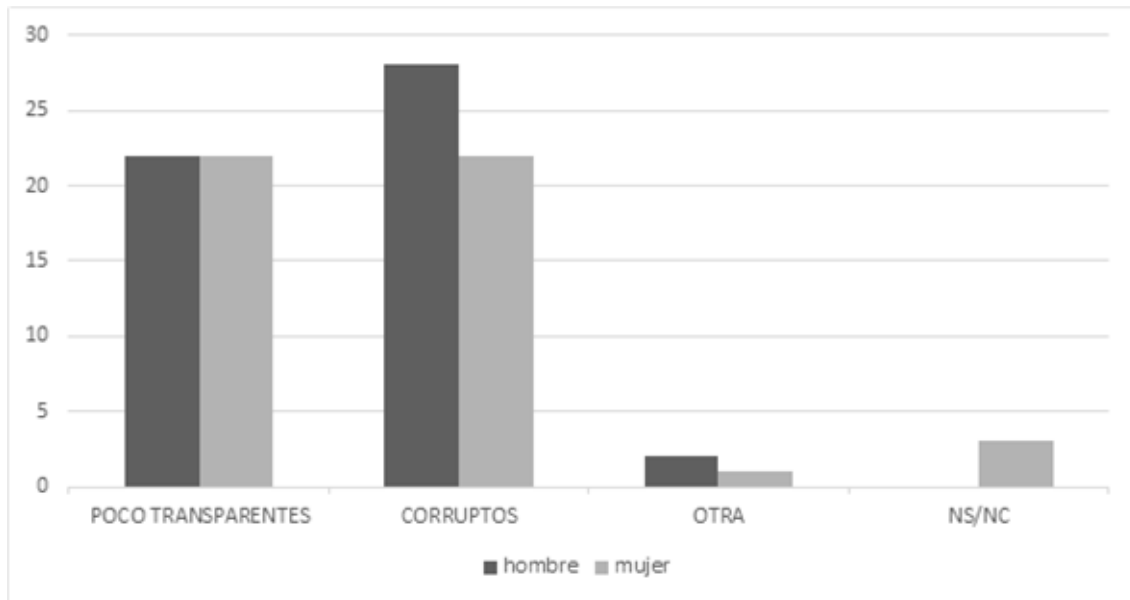
Finalmente, en lo que respecta a la percepción de los partidos políticos como corruptos o poco transparentes: el 50% los considera como instituciones políticas corruptas, seguidos del 44% de poco transparente. El rango de edad de 42-47 fue el que obtuvo los mayores porcentajes en ambas respuestas; mientras que por género es igual el porcentaje (22%) en la respuesta poco transparente. Para la variable de escolaridad, el grado de licenciatura es quien obtiene los mayores porcentajes en ambas respuestas; mientras que por municipio, Ixtacuixtla, Huamantla, Chiautempan y Calpulalpan tienen los porcentajes más altos. Para la variable de ingreso es el rango de 1,000 a 3,500 el que obtuvo los altos porcentajes. Al pedirles que escribirán las siglas del partido político que consideraban como corrupto, el 21% dijeron que todos, aunque el 39% no emitió una respuesta. Los partidos políticos que siguieron fueron: PRI (12%), PRI-PAN (7%), MORENA (5%) (ver Gráficas 26 a 30 y Figura 4).

Gráfica 26. “Considera que los partidos políticos son...” por Edad



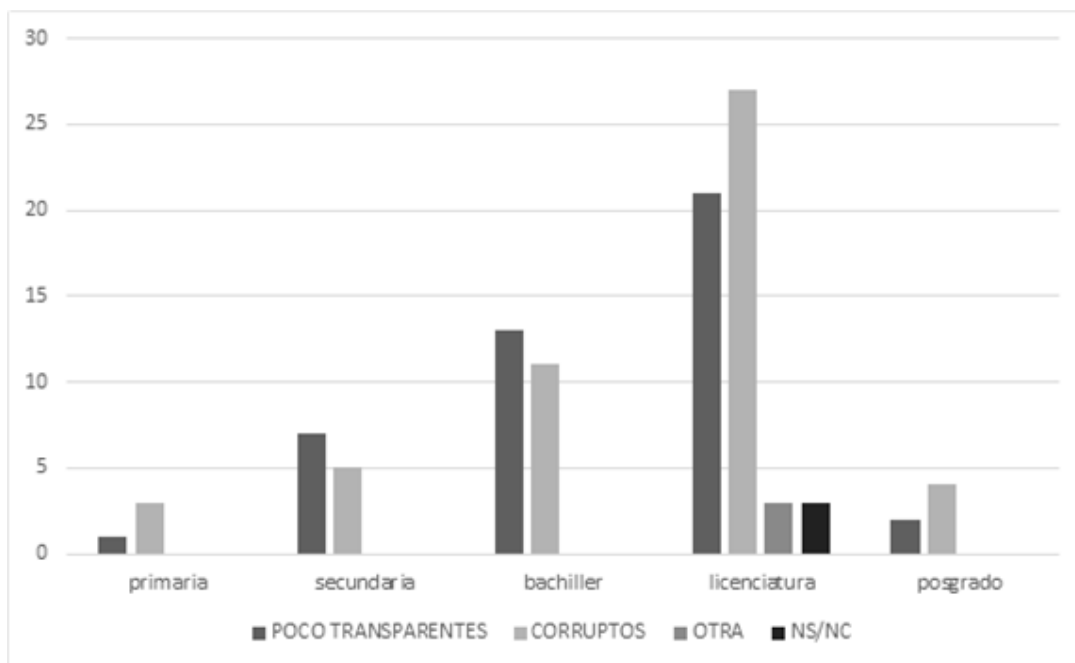
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

Gráfica 27. “Considera que los partidos políticos son...” por Género



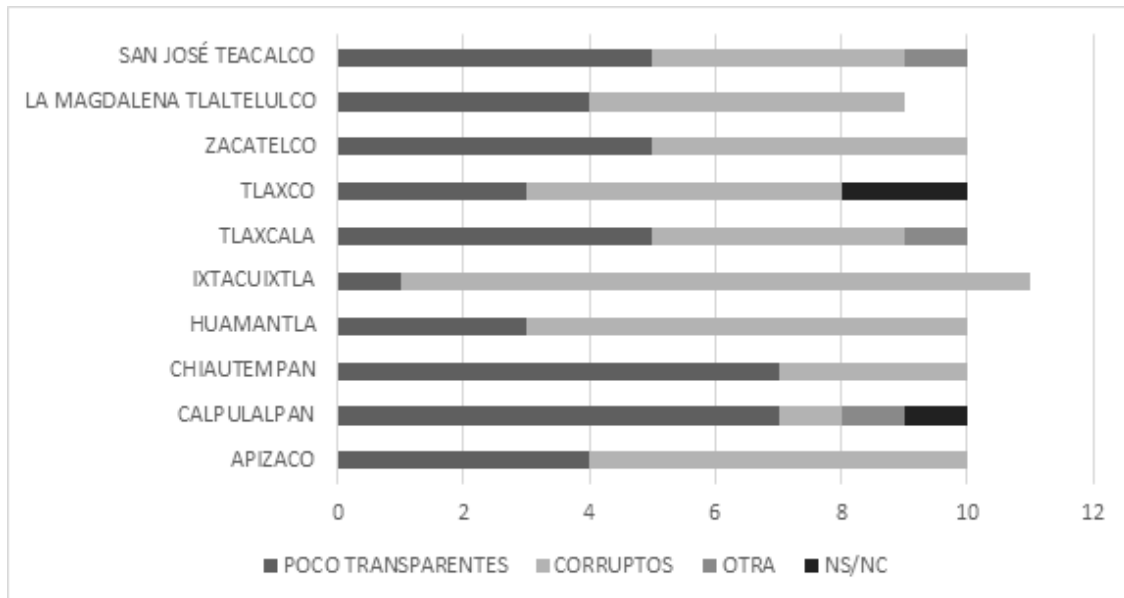
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

Gráfica 28. “Considera que los partidos políticos son...” por Escolaridad



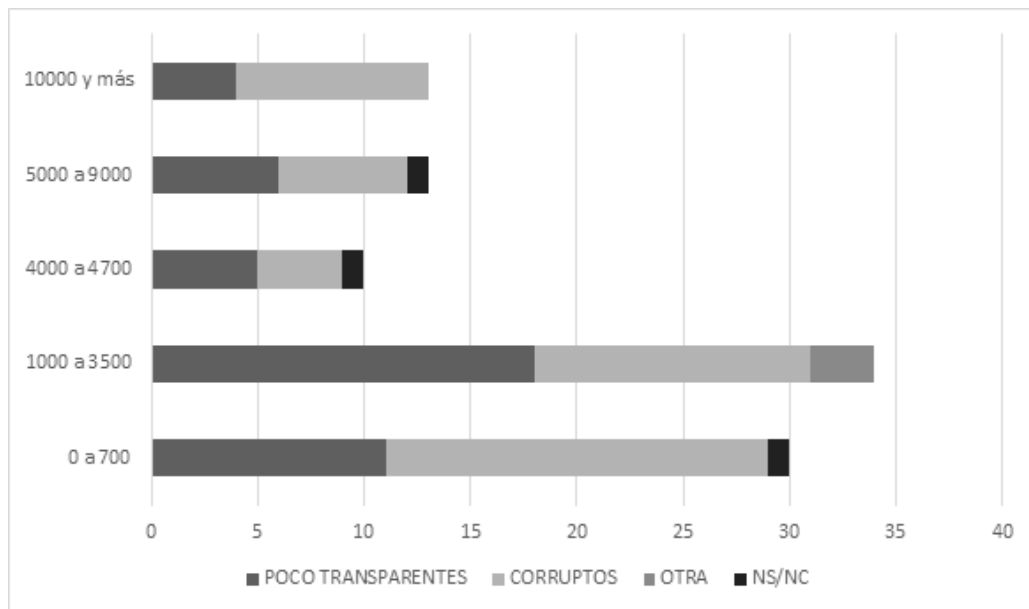
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

Gráfica 29. “Considera que los partidos políticos son...” por Municipio



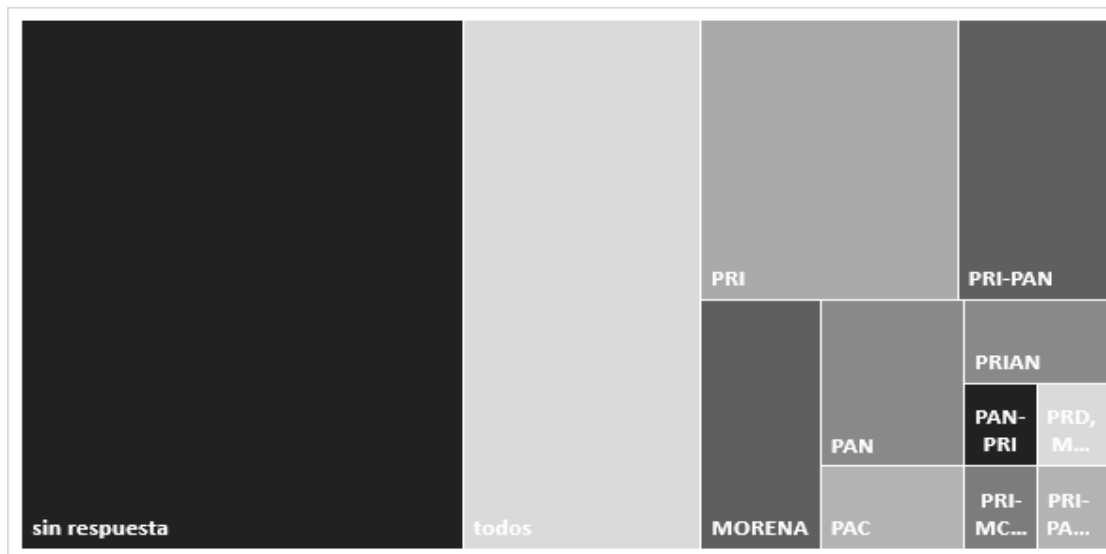
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

Gráfica 30. “Considera que los partidos políticos son...” por Ingreso



Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

Figura 4. ¿En qué partido político cree que hay más corrupción?

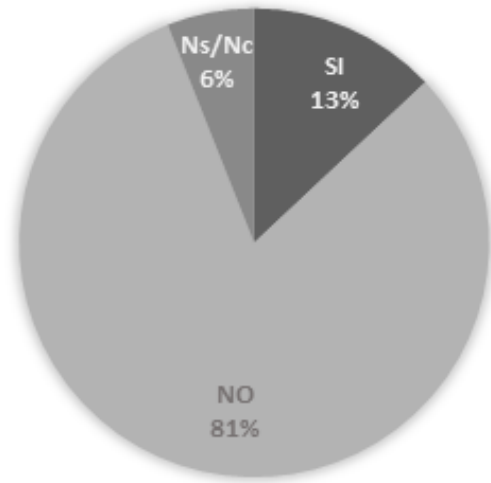


Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

3.1.3 Bloque III: percepción ciudadana

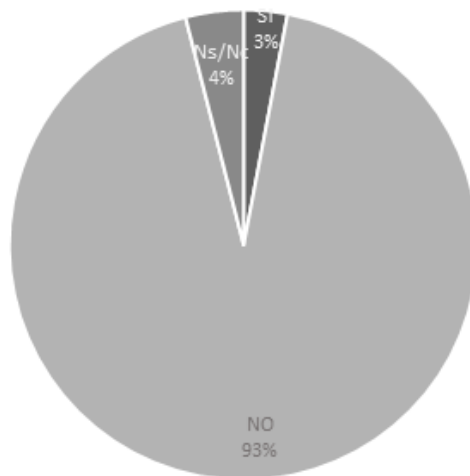
Las primeras cuatro preguntas del bloque fueron elaboradas con la opción de respuestas abiertas, en donde se les solicitaba a los ciudadanos decir la razón por la cual consideraban justificado o no “dar una mordida, dar propina, condicionar la permanencia en el trabajo y asistencia a un evento político para recibir algún apoyo de algún programa social”, en donde se ubica mayoritariamente la negativa en las cuatro preguntas. El 81% no justifica dar una mordida para evitar una detención injusta (ver Gráfica 31 y Tabla 1), el 93% no considera válido dar propina para acelerar un trámite (ver Gráfica 32 y Tabla 2), mientras que el 94% no valida que las autoridades condicionen la permanencia en el trabajo en función de asistir a un evento político al igual que no justifica asistir a un evento político para recibir algún programa social (ver Tablas 3 y 4 y Gráficas 33 y 34).

Gráfica 31. ¿Se justifica dar una mordida para evitar una detención injusta?



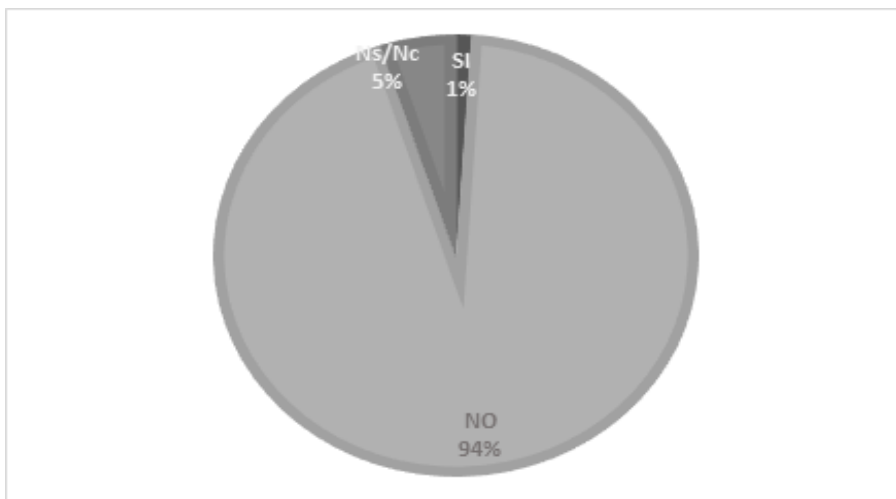
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

Gráfica 32. ¿Es válido dar propina para acelerar un trámite?



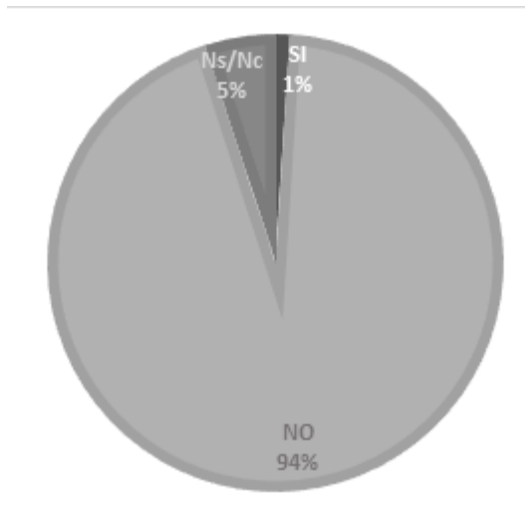
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

Gráfica 33. ¿Es válido que las autoridades condicionen la permanencia en el trabajo en función de asistir a un evento público?



Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

Gráfica 34. ¿Se justifica asistir a un evento político para recibir algún programa social?



Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

Tabla 1. Razones de la pregunta: ¿Se justifica dar una mordida para evitar una detención injusta?

A veces; a veces cuando no se tiene para un docto; al dar mordida se está contribuyendo a la corrupción; al ser injusto terminas propiciando la corrupción; alimentas malas acciones; apoyamos la corrupción; así se combate la corrupción; asumo mi responsabilidad; cometer infracción implica una sanción; de todas maneras son corruptos; debe ser sancionado; debe uno de pagar consecuencias de actos; debemos ser personas morales; es a favor del debido proceso; es corrupción; es delito; es imprescindible cumplir y hacer cumplir la ley; es injusta; es malo; es robar; es un delito; es un estímulo positivo para un acto negativo; es una corrupción; evitar contratiempos; existen procedimientos; finalmente sigue siendo un acto deshonesto; fomenta el actuar constante de esta pésima actividad; habríamos muchos que estamos trabajando y también tenemos culpa nosotros; hay que tener responsabilidad; hay un procedimiento; injusticia; la ley se aplica; los procedimientos de esclarecimiento judicial son muy pocos accesibles; muchas veces se aprovechan de la ignorancia; no es correcto; no es justificable por eso tiene un sueldo; no es lícito; no es lo correcto; no se deben realizar; no se justifica solo es corrupción; no sé qué es la mordida; obedecer la ley; para eso están las leyes; para evitar la lentitud administrativa o el abuso de quienes lo tienen; para evitar más corrupciones; para evitar problemas; por el deber cívico; por la corrupción; por la falta de justicia real; por no perder tiempo; porque el ser.pub. debe actuar conforme a su formación y ética; porque en ese país las autoridades defienden más a los delincuentes; porque es algo que no se respeta; porque es una corrupción; porque es una injusticia; porque no es justo para las personas; porque no existiría el respeto a las leyes; porque se faltaría el abuso de la ley; se debe asumir la responsabilidad; se viola la ley; sería corrupción nosotros mismos la hacemos; si es injusta existen leyes; si es injusta no habría porque; si es injusto; si recibes una dádiva por hacer algo injusto; si se hace algo más \$, se debe actuar conforme la ley; si, es injusta es igual a una injusticia; si, todos obedeciéramos las reglas no tendría por qué haber mordida; siempre hay que buscar la justicia; sigue siendo corrupción; sin repuesta; sin responder; sin respuesta; todo se debe llevar conforme a las leyes

Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

Tabla 2. Razones a la pregunta “¿Es válido dar propina para acelerar un trámite?”

Se fomenta la corrupción; acatar tiempos; además de ser un delito, es una falta de respeto; algunas veces sí; así se combate la corrupción; cobran; debe ser más transparente; debemos actuar con responsabilidad; el día de mañana todos lo van a solicitar para obtener dinero extra si no se castiga; el tiempo es oro; el trámite debería ser rápido y de forma amable para todos; es algo indebido; es corrupción de todos modos; es cumplir con sus labores; es delito e ilegal, es la forma más efectiva para evitar trabas en cualquier negocio; es no se solidario con los demás; es obligación de un servidor público realizar bien su trabajo; es obligación hacer los trámites; es parte de las funciones; es su trabajo; es un derecho como usuario; es un servicio público; es una función que se debe cumplir; es una obligación; eso también es corrupción, hay que respetar reglas; hacemos lo mismo; hay autoridades que no están en facultades para decidir; hay que respetar las normas ser buenos ciudadanos; insisto en que se alimentan otro tipo de acciones; la obligación de un servidor público es hacer su trabajo; los funcionarios está obligados a cumplir con su trabajo; los procesos deben ser a como a cada quien le toque; los trámites tienen costo y ahí se incluye el servicio; no debería pero si se hace; no es correcto; no es justo porque algunas personas pues si cumplen esperando; no es válido; no es válido, y que al dar propina para un servicio se vuelve obligación; no habrá necesidad; no habría equidad; no se debe realizar esa acción; no se justifica pero vivimos en un país corrupto; para acelerar el trámite y no perder el tiempo; para eso están las instituciones; para eso están los servidores públicos; para eso reciben un salario los servidores públicos; por la urgencia del trámite; por respeto a los demás; porque cada ser humano tiene derecho a cualquier trámite; porque eso sería corrupción; porque eso ya es corrupción; porque hay que respetar las reglas y tiempos de los demás; porque no; porque no debería haber preferencia por una “propina”; porque no es válido; porque son trámites que deben desempeñarse sin ningún costo; porque todos deberíamos recibir el mismo trato en tiempo y condiciones; respetar el tiempo; se debe recibir el mismo trato; se debe respetar a la gente que también está a la espera; se debe respetar el proceso de espera; sin responder; sin respuesta; tenemos que esperar; tenemos que seguir las normas o como los trámites establecidos; tienen sueldo; todo debe ser a su tiempo y ser respetado; todo debe ser justo e igual; todo lleva un orden; todos debemos tener o hacer turno; todos esos servicios deben ser otorgados porque es su deber; todos los trámites son a tiempo; todos tenemos el mismo derecho; todos tenemos los mismos derechos; ya que para acceder a los servicios existen protocolos.

Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

Tabla 3. Razones a la pregunta “¿Es válido que las autoridades condicionen la permanencia en el trabajo en función de asistir a un evento público?”

Somos libres de actuar o asistir a lo que queramos; abusar de la buena fe; así se combate la corrupción; cada persona tiene derecho a tomar sus decisiones; cada quien tiene su propia decisión; corrompes un servicio con otro acto; debería ser algo que se decida; debería tener total libertad de asistir a cualquier evento; depende si eres un ser.pub. de confianza; el rendimiento administrativo no lo define la asistencia al evento; el ser humano tiene derecho de tener un trabajo digno para subsistir; eres libre y no debe existir condiciones; es antidemocrático; es condición, amenaza; es delito; es independiente las funciones laborales; es injusto; es manipulación; es presión; es un tema es propio y privado; es voluntad; eso es corrupción; la mayoría realizan su trabajo con lo que justifican esa permanencia; las autoridades creen que le realiza un favor; las cuestiones políticas son muy apartes del lugar donde trabajas; libre opinión; lo asocio con corrupción; los derechos políticos son aparte; los llevan de relleno; nadie tiene derecho a condicionar un acto que debería ser voluntario; no creo que sea obligatorio; no debe ser a fuerza; no es correcto; no es mi deber como trabajador; no es moral ni ético; no es obligación; no es obligación del trabajador; no es válido; no están en la obligación de apoyar a un político; no lo establece la ninguna ley; no puedes ser obligado; no trabajaríamos; no, pero hay que ser institucionales; no, sería presionar a las personas; obvio; por lo mismo; porque como ciudadanos tenemos derecho a emplearnos; porque no es lo que ellos digan; porque no es parte del trabajo; porque no se les puede obligar; puedes ejercer tu derecho de manera libre; se debe mostrar capacidades basada en competencias; se trasgrede la ley de los trabajadores; se viola los principios de derecho al trabajo; sería una imposición; sin responder; sin respuesta; solo es chantaje; somos libres de elegir a quien apoyamos; somos libres de decidir; somos libres de elegir; tendrían que ser temas totalmente independientes; tenemos derechos políticos; tenemos libertad de expresión y tu trabajo no debe ser condicionado; tiene que ir por convicción; tiene que ser gente preparada; todo ser humano tiene derecho a un trabajo; todos somos libres de elegir; valemos por nuestros conocimientos.

Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

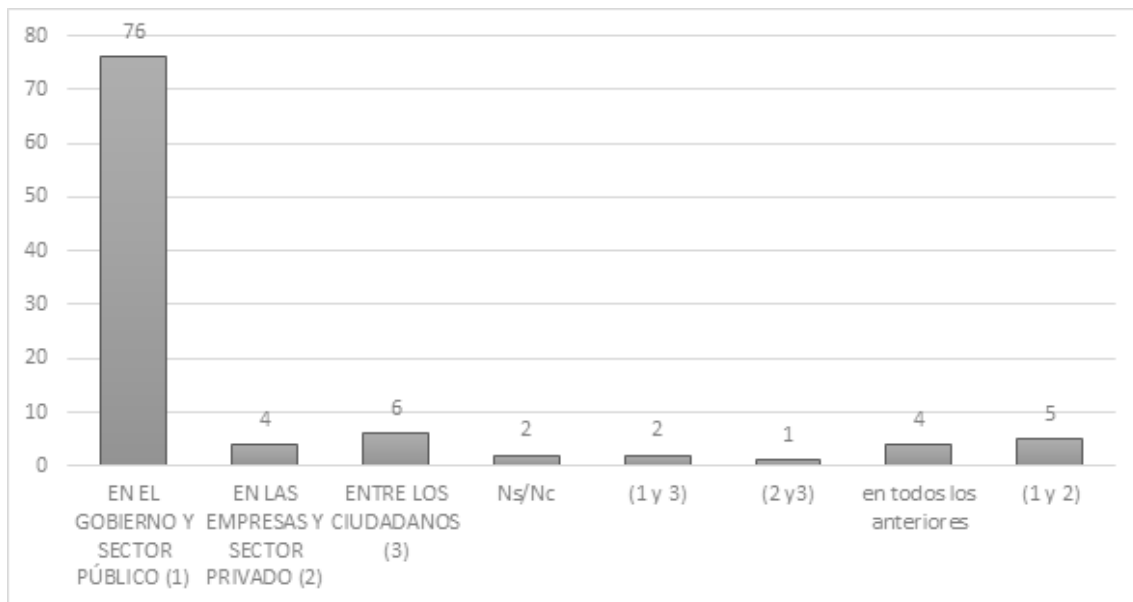
Tabla 4. Razones de la pregunta “¿Se justifica asistir a un evento político para recibir algún programa social?”

Así se combate la corrupción; como dice el dicho por condición; corrompe la democracia; debe ser libre; debería ser al público en general; deberían buscar una mejor forma de dar los apoyos a quienes realmente lo necesitan; el gobierno está obligado a dar apoyos independientemente del partido al que pertenezca; el hecho de proteger a un político no condiciona los programas sociales; es falta de ética y calidad humana; es injusto; es muy malo que se obligue a cambio de un beneficio social; es obligación del gobierno dar programas sociales sin condicionar a la gente; es obligación que se otorguen programas sociales a quienes lo necesiten; es un acto de corrupción; es un derecho; es un engaño para la ciudadanía; hay apoyos que no deben ser parte de los partidos políticos; las personas deben de tener un fin común; los programas sociales deben ser de libre acceso; los programas sociales fomentan la mediocridad en la ciudadanía; los programas sociales no debe ser justificación para apoyar a alguien; los programas sociales son de la sociedad; los programas sociales son parte del beneficio que el gobierno otorga; los programas son ajenos a partidos políticos; los programas son para las personas que cumplen los requisitos para los que fueron creados; los programas son públicos; nada a cambio en programas sociales; nada de acarreados; nada justifica el chantaje; no apoyo a los que hacen eso, todo tiene que ser legal; no debe ser condicionado; no es condicional las ayudas; no es correcto; no es el fin de los programas; no es honesto; no es justo; no es una dádiva, es la obligación de la autoridad; no los da solo dicen que voten por ese o cualquier partido; no me pueden obligar; no se debe lucrar con la necesidad; no se justifica, sin embargo las necesidades son muchas; no se relacionan; obvio para informar de que es; podrían afectar a personas que si lo necesitan; por mentiras; porque es un derecho; porque es una acción de soborno; porque eso sería falta de ética; porque sería como soborno; porque son programas que deben evaluar mediante estudios; porque tenemos el derecho y somos libres de votar por quien queramos; porque los programas de gobierno son para todos los gobernados prácticamente el mensaje que dan a la sociedad es que si me apoyas habrá dinero; programas sociales no deben tener condición; se alienta la corrupción; se dejan sin apoyo a personas que lo necesitan; se supone que los programas deben permear a toda la sociedad sin condiciones; si es un programa social no deben aprovecharse; sigue siendo corrupción; sin responder; sin respuesta, son aspectos diferentes; son programas de ayuda; tampoco es justificable; tendría que ser oportunidad para todos; tienen que ir por convicción; todos tenemos derecho a esos programas; todos tenemos derecho a solicitar programas sociales; todos tenemos derecho de recibir apoyos, asistiendo o no a los eventos; un programa social es para quien más lo necesita.

Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

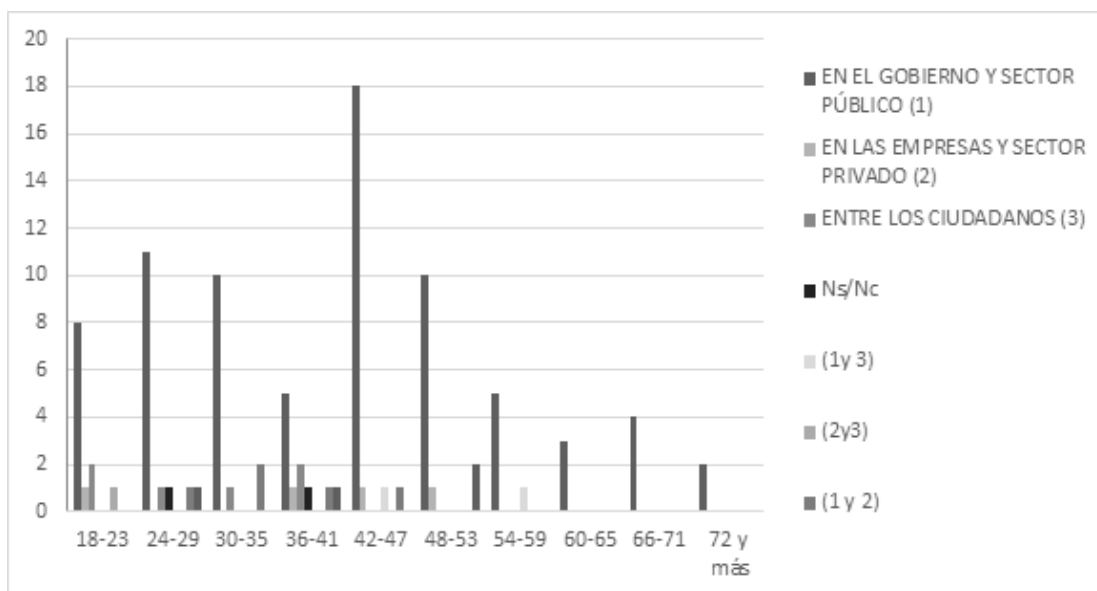
Respecto de la pregunta “¿En dónde cree usted que se generan más actos de corrupción?”, el 76% de los ciudadanos consideraron que estos se ubican en el gobierno y sector público, el 4% entre las empresas y sector privado y el 6% entre los ciudadanos y solo el 4% en todos los anteriores. Por rangos de edad, los porcentajes mayores se ubican en 42-47 (18%) y 24-25 (11%); por género, los hombres (41%) y mujeres (35%); por escolaridad, los grados de licenciatura (40%) y bachiller (18%); por municipios son Huamantla (10%), Tlaxco y Apizaco (9%); por ingreso el porcentaje es similar en los rangos de 0 a 700 y 1,000 a 3,500 (23%). En la Gráfica 35 se presenta el resto de las frecuencias y en las Gráficas del 36 al 40 los cruces de las variables, respectivamente.

Gráfica 35. ¿En dónde cree usted que se dan más actos de corrupción?



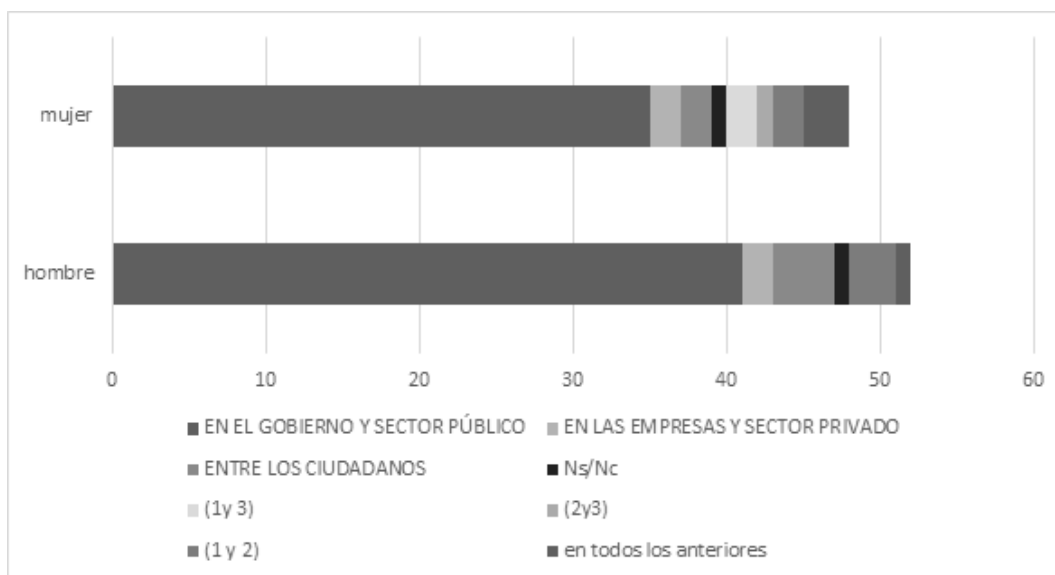
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

**Gráfica 36. ¿En dónde cree usted que se dan más actos de corrupción?
Por Edad**



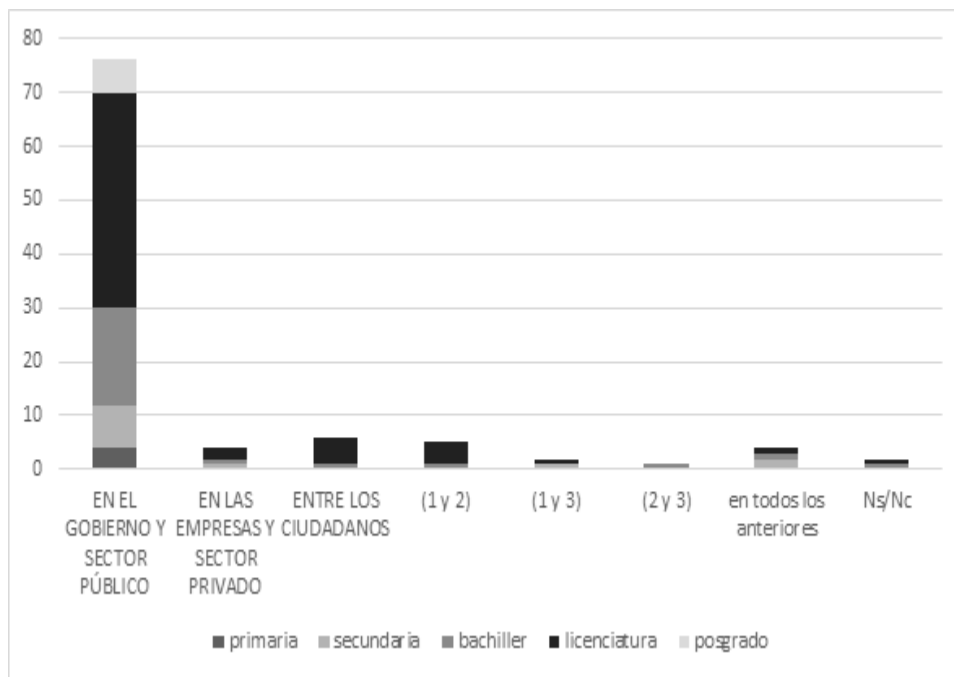
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

**Gráfica 37. ¿En dónde cree usted que se dan más actos de corrupción?
Por Género**



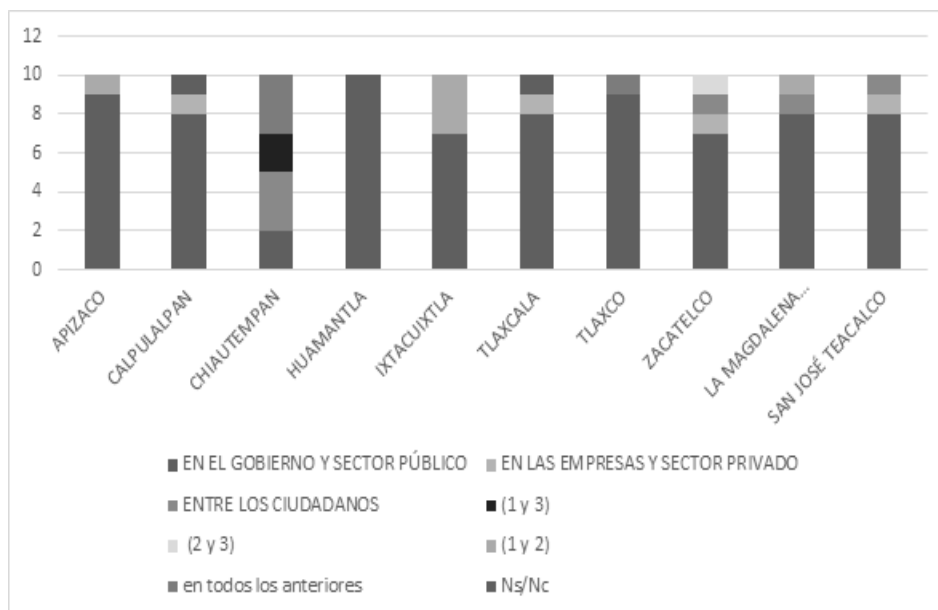
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

**Gráfica 38. ¿En dónde cree usted que se dan más actos de corrupción?
Por Escolaridad**



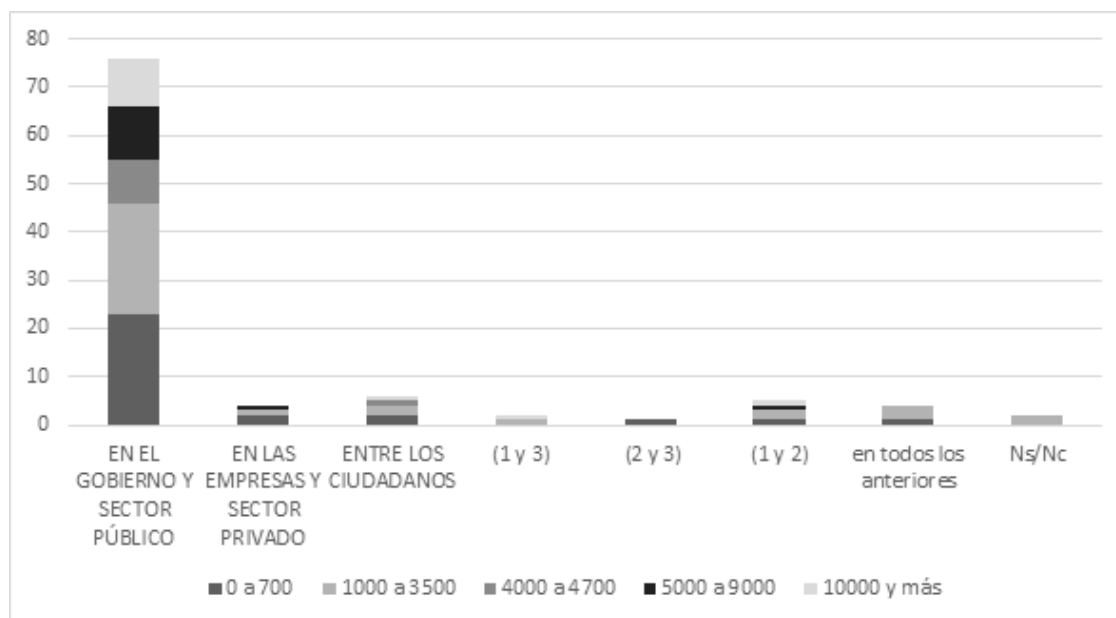
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

**Gráfica 39. ¿En dónde cree usted que se dan más actos de corrupción?
Por Municipio**



Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

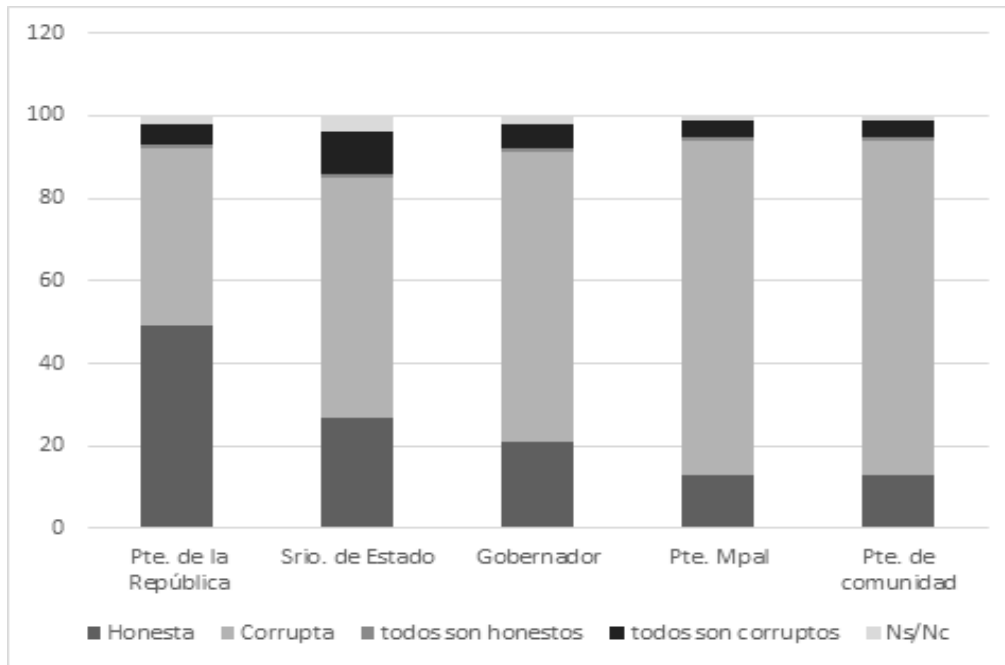
**Gráfica 40. ¿En dónde cree usted que se dan más actos de corrupción?
Por Ingreso**



Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

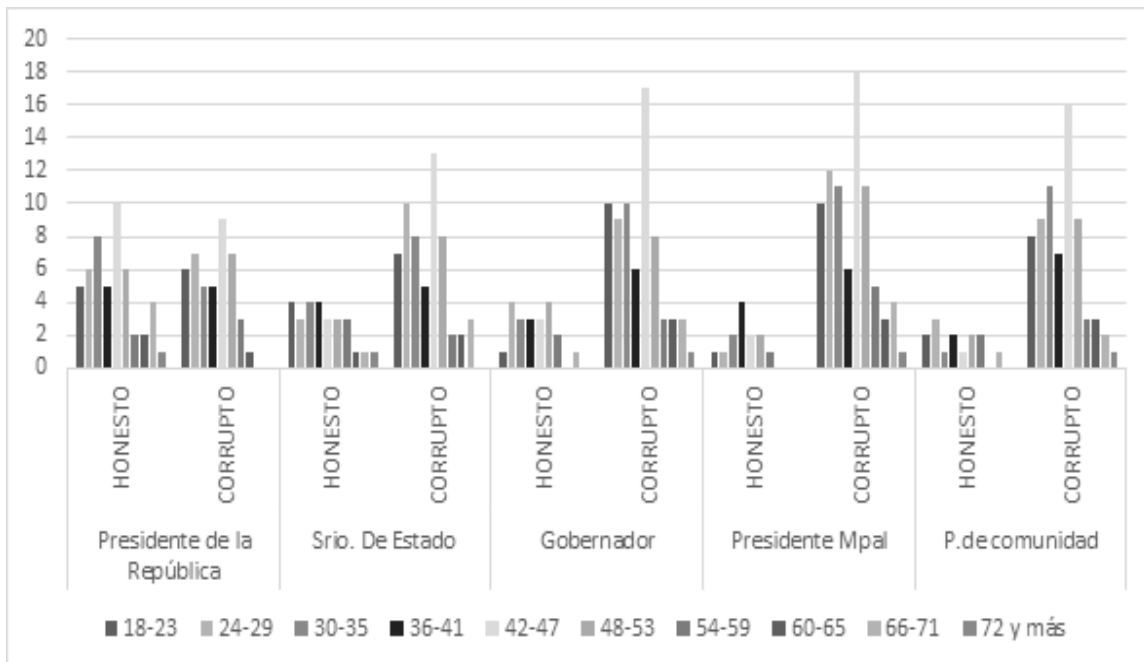
De la pregunta “¿Considera que son honestas o corruptas las autoridades actuales?”, para el caso del Presidente de la República el 49% lo considera honesto y 43% corrupto; para los Secretarios de Estado el 58% los ubica como corruptos y el 27% como honestos; en el caso del Gobernador el 70% lo cree corrupto mientras que el 21% honesto; para los Presidentes Municipales el 81% los considera corruptos y solo el 13% honestos; y finalmente para los Presidentes de Comunidad el 81% como corruptos y el 13% honestos, dejando claro que la percepción sobre las autoridades locales es negativa en comparación con la percepción de la autoridad presidencial. Por rangos de edad los mayores porcentajes son de 42-47 (17%) y 30-35 (10%); por género es muy poca la diferencia de la percepción corrupta en las autoridades locales; por escolaridad siguen los grados de bachiller y licenciatura con las mayores cantidades; mientras que por municipio es Chiautempan, al igual que los rangos de ingreso de 0 a 700 y de 1,000 a 3,500 con porcentajes altos (ver Gráficas 41 a 46).

Gráfica 41. ¿Considera que es honesta o corrupta la autoridad actual?



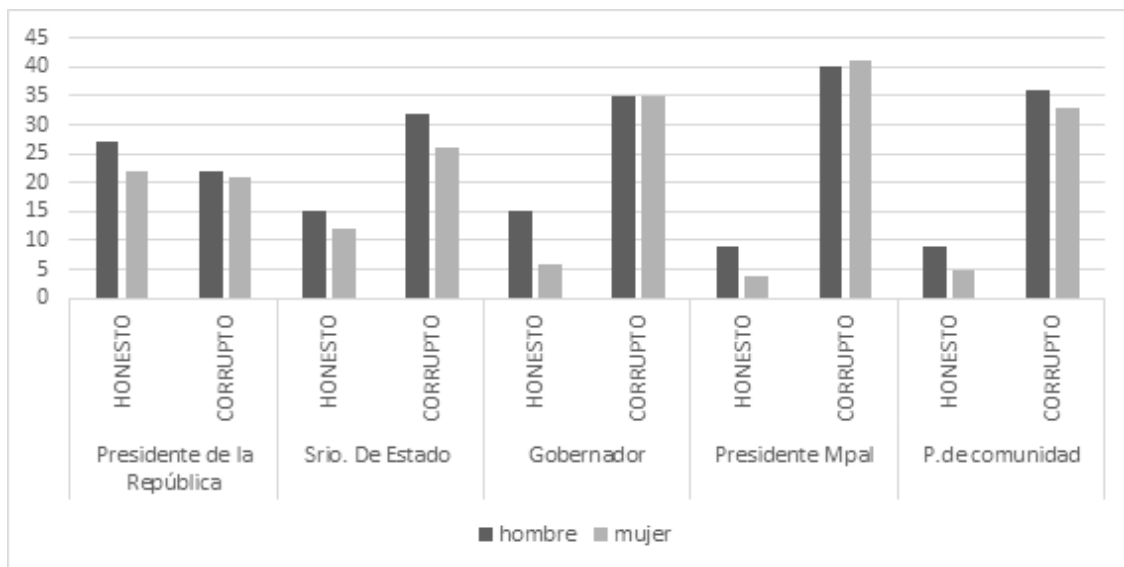
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

**Gráfica 42. ¿Considera que es honesta o corrupta la autoridad actual?
Por edad**



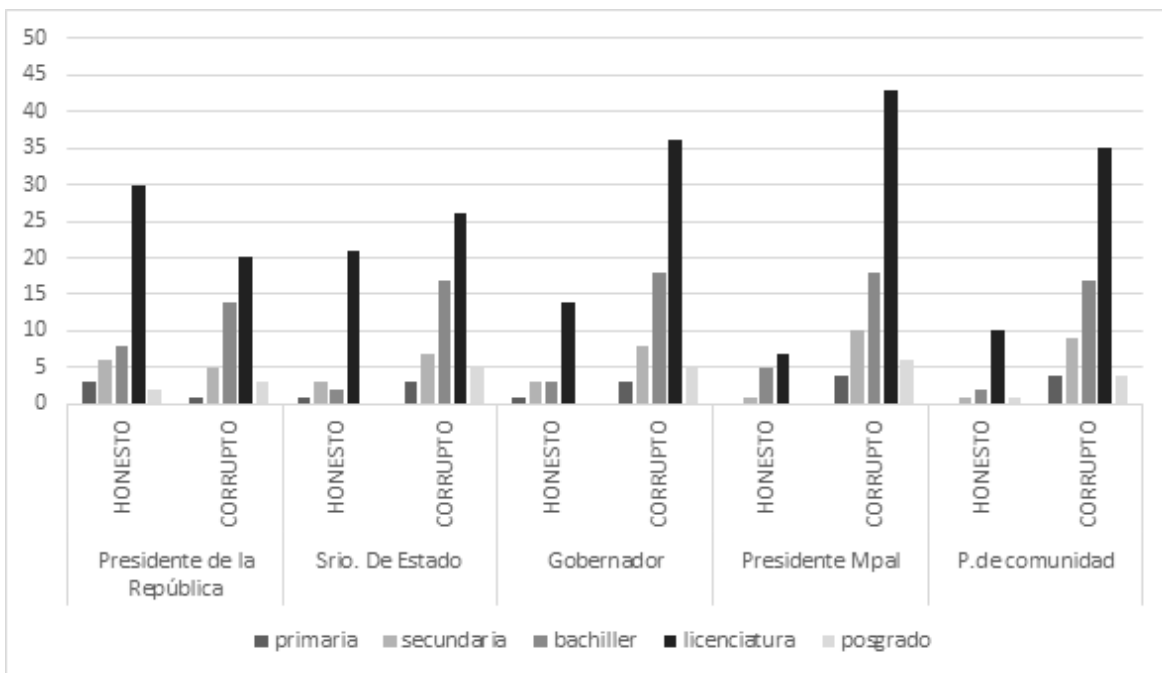
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

**Gráfica 43. ¿Considera que es honesta o corrupta la autoridad actual?
Por Género**



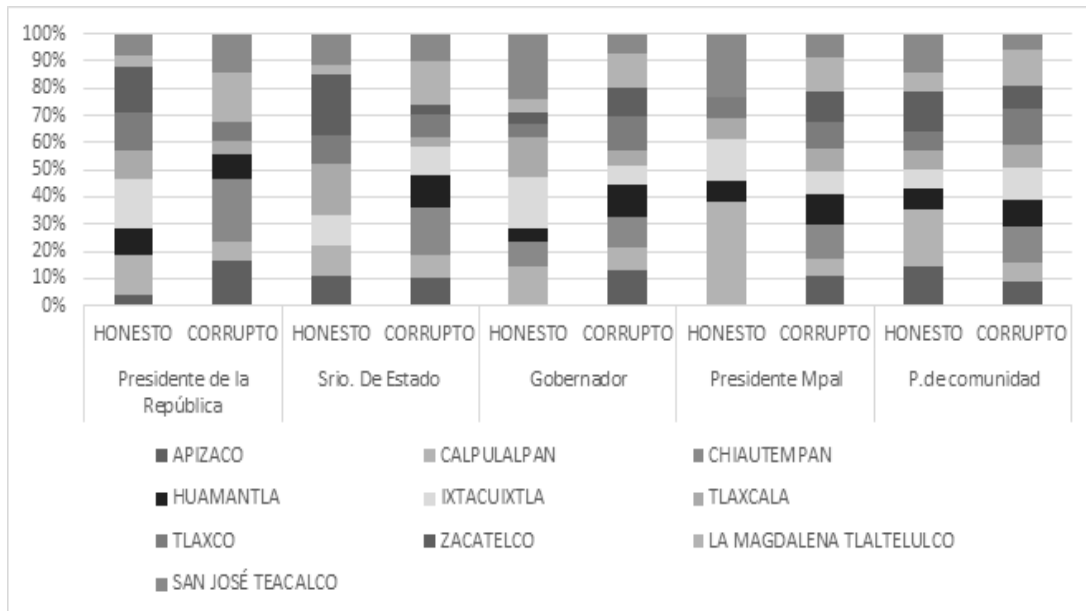
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

**Gráfica 44. ¿Considera que es honesta o corrupta la autoridad actual?
Por Escolaridad**



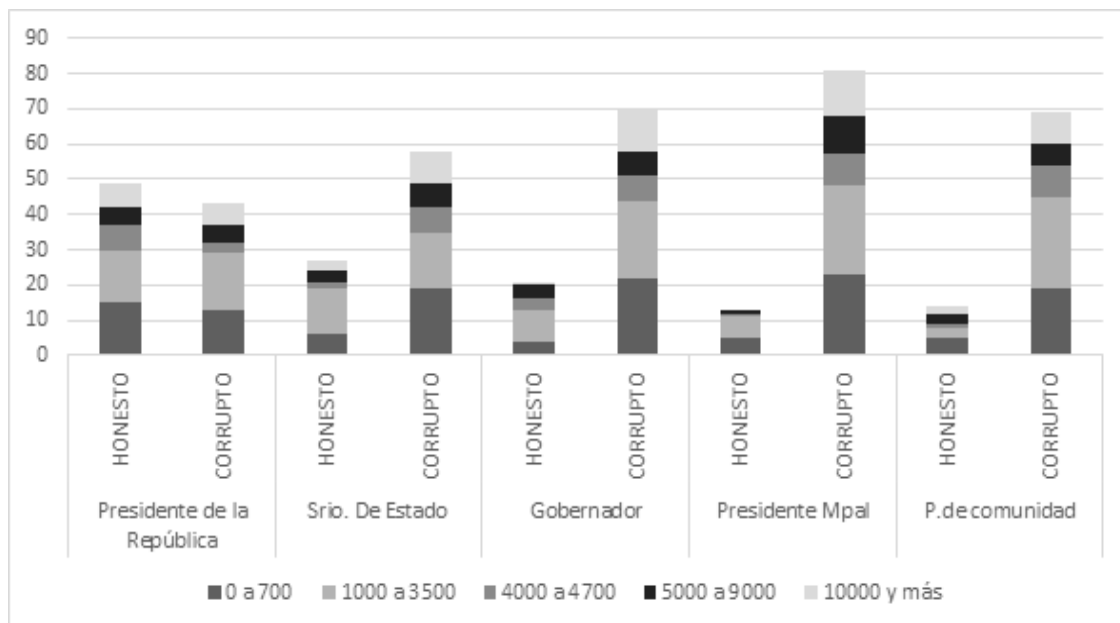
Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

**Gráfica 45. ¿Considera que es honesta o corrupta la autoridad actual?
Por Municipio**



Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

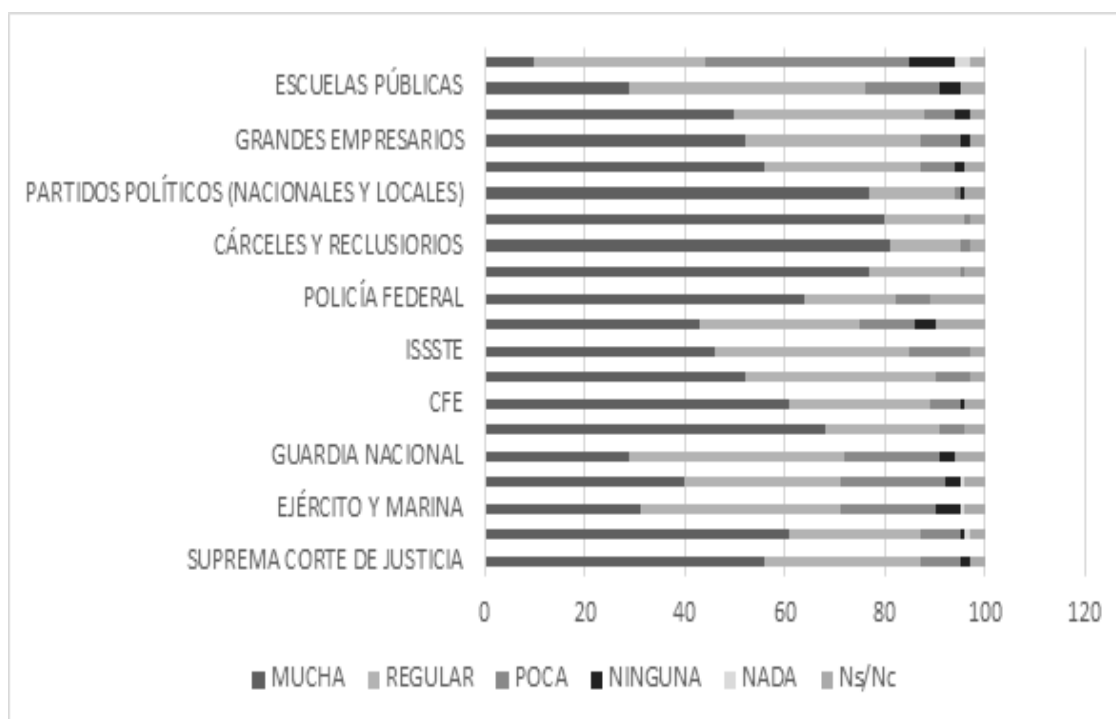
**Gráfica 46. ¿Considera que es honesta o corrupta la autoridad actual?
Por Ingreso**



Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

A la pregunta “¿Cuánta corrupción cree que hay en diversas instituciones?”, los mayores porcentajes caen en las opciones de mucha y regular de las 20 instituciones en lista; siendo los Ministerios Públicos (80%) y las cárceles (81%) las de mayores porcentajes de mucha corrupción; mientras que las escuelas públicas (47%) con regular corrupción y los pequeños comercios (41%) con poca corrupción (ver Gráfica 47). Finalmente, para las definiciones de la palabra “mordida” (ver Tabla 48, Anexo II) se describen las 100 definiciones registradas por los ciudadanos entrevistados, por lo que se deduce que es una palabra claramente identificada y popular.

Gráfica 47. ¿Cuánta corrupción cree que hay en diversas instituciones?



Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta COLTLAX (2021).

3.2 Resultados de medición de indicadores (observatorio) sobre Transparencia

Con base en la presente investigación, se encontró que la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción en la entidad heredó la estructura institucional de la Procuraduría General de Justicia del Estado, la cual se encargaba de investigar antes de la reforma constitucional de 2017, los delitos cometidos por servidores públicos, heredando investigaciones inconclusas, a las cuales se fueron sumando las nuevas denuncias que se presentaban. Normativamente, el diseño institucional tanto del Sistema como de la Fiscalía es el apropiado, es decir, las normas están bien diseñadas, pero no se adoptan, la baja judicialización es un reflejo de que la institución no está funcionando, se observa desarticulada, con formas de organización y gestión muy poco eficientes, donde los procesos de toma de decisiones son centralizados y verticales; lo más preocupante, la ausencia de personal técnico y especializado. Si bien la Fiscalía es parte del Sistema Estatal Anticorrupción, no existe la colaboración; los órganos encargados de la fiscalización no denuncian y cuando se requiere de su apoyo para el análisis de hechos delictivos la falta de personal especializado por parte de la fiscalía entorpece aún más el proceso.

Dentro del sub indicador “Estado de Derecho” encontramos la capacidad institucional y administrativa, la cual establece como indicador la dependencia del Poder Ejecutivo, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción depende jerárquicamente de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala, por lo cual su dependencia es directa, lo que en algunas situaciones entorpece la designación del personal y el establecimiento de convenios de colaboración tan necesarios para la apertura de un trabajo colaborativo entre dependencias de la administración pública estatal y municipal, no existe un trabajo integral al interior de la Fiscalía, en el cual las áreas que la integran trabajan de forma desarticulada, el personal carece del perfil necesario y de la profesionalización tan necesaria en una institución especializada lo que se refleja en los nulos resultados que ha obtenido.

Conclusiones

Al inicio de este capítulo se mencionó que la corrupción no es un fenómeno nuevo en México; por el contrario, constituye la evidencia del fracaso que en esta materia tuvo la tan cacareada transición a la democracia de los años 2000, siendo al mismo tiempo el estandarte a partir del cual en los últimos tiempos se crítica con toda la fuerza posible a un modelo económico que, filtrándose hasta lo más profundo del régimen político, cimentó el fracaso de las corrientes políticas que veían en el libre mercado la solución automática a todos nuestros problemas. El ingreso de un nuevo gobierno se muestra como la oportunidad perfecta para resarcir el daño, pero ello no puede ser posible sin conocer la percepción que los ciudadanos tienen respecto de la corrupción y tampoco sin conocer si efectivamente quién es el responsable de atender y dar respuesta a dicha problemática lo hace de igual forma, y es que como dice la frase coloquial “el buen juez, por su casa empieza”; esta es entonces la oportunidad que tiene un nuevo gobierno en el estado de Tlaxcala no solo de simular transparencia y combate a la corrupción sino efectivamente llevar a cabo acciones orientadas a su erradicación en todos los niveles de gobierno, que para este caso son cuatro.

Este capítulo ofrece una primera mirada del fenómeno, de lo que los ciudadanos tlaxcaltecos perciben sobre la corrupción y si efectivamente ha disminuido con la sola alternancia en el poder, es el momento de reevaluar el funcionamiento del andamiaje institucional local y si la cristalización de un Sistema Anticorrupción con instituciones como la Fiscalía Especializada en Anticorrupción resultan suficientes y capaces de evidenciar, sancionar, procesar y en suma erradicar un grave problema que todos los días es parte de la agenda nacional, cuando día tras día el Presidente Andrés Manuel López Obrador lo asume como la causa de todos los males de México.

El capítulo, a partir de la encuesta realizada como una primera versión del observatorio sobre transparencia, integra una base de datos local que logró identificar la percepción negativa de la ciudadanía respecto del fenómeno de la corrupción en Tlaxcala. De los 100 cuestionarios aplicados en los 10

municipios seleccionados durante los meses de julio y agosto del 2021, divididos en tres bloques: 52% fueron hombres y 48% mujeres, los rangos de edad de 42-47(21%) y 24-29 (15%) obtuvieron los mayores porcentajes, al igual que la escolaridad de licenciatura (54%) y bachiller (24%) y los rangos de ingreso de 0 a 700 (30%) y 1,000 a 3,500 (34%). Dichas variables socioeconómicas fueron las significativas durante el cruce de las variables de los bloques de desempeño institucional y percepción ciudadana.

Respecto al bloque de desempeño institucional, el 71% de los ciudadanos encuestados considera que en todos los niveles de gobierno se presentan actos de corrupción, seguidos del 32% que califica como malo el combate que el gobierno vigente en 2021 está haciéndolo; asimismo, el 58% de los ciudadanos cree que seguirá igual ante el cambio de autoridades locales y que la principal causa de la corrupción es la impunidad o falta de castigo en la entidad (51%), al igual que la frecuencia de los actos (86%). Los partidos políticos son considerados como corruptos (50%) y poco transparentes (44%). Mientras que la definición de “corrupción” es tan variada como las respuestas registradas.

Para el bloque de percepción ciudadana, el concepto de “mordida” es una referencia identificada en el ámbito local, sumando a la gran mayoría de los ciudadanos que no justifica dar una mordida para evitar detenciones injustas, acelerar trámites o condicionen permanencia laboral o asistencia a eventos políticos para recibir algún programa social, el 76% de los ciudadanos concibe que la corrupción está en la esfera del gobierno y sector público y solo el 6% entre los ciudadanos. En la entidad, la percepción honesta (49%) y corrupta (43%) del Presidente de la República es menor en comparación con los secretarios de estado (honesto 27% y corrupto 58%), el gobernador (honesto 21% y corrupto 70%), el presidente municipal (honesto 13% y corrupto 81%) y el presidente de comunidad (honesto 14% y corrupto 89%). Finalmente, las instituciones con calificaciones negativas en escala de mucha y regular corrupción resultaron los ministerios públicos (80%) y cárceles (81%) y las escuelas públicas (47%) como regulares.

Se presentan dos factores que pueden ayudar a la eficacia de las instituciones, el Estado de Derecho y la Rendición de Cuentas, una institución fuerte debe contar con los mecanismos jurídicos-legales que soporten su actuar, así como la responsabilidad de tomar sus propias determinaciones en cuanto a la asignación de sus recursos, el tema que resalta al unir a estos elementos es la autonomía, la libre determinación y el ser independiente del Poder Ejecutivo, situación de la cual carece la Fiscalía, lo anterior le daría facultades para celebrar convenios, programas de acción con el fin de construir verdaderamente una red de soporte institucional a nivel estatal y municipal, la autonomía de estar acompañada de personalidad jurídica y de patrimonio propio.

Se requiere de un marco legal que propicie una lucha frontal, sobre todo en acciones que debiliten los aspectos económicos de aquellas personas que adquieren ganancias ilícitas desde el servicio público, para ello se requiere la coordinación y colaboración con diversas instancias e instituciones; sin embargo, el margen legal de la Fiscalía y en general de los Integrantes del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción se encuentra acotado, por ello se propone se modifique al numeral 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, con el fin de dotar de mejores herramientas a las instituciones para cumplimentar sus facultades y obligaciones.

Es necesario que el personal de la Fiscalía cuente con las herramientas, habilidades, aptitudes y destrezas necesarias para convertirse en una institución especializada, uno de los pilares que permite desempeñar de manera adecuada el servicio de procuración de justicia, es la capacitación constante, mayor relevancia cobra cuando se realiza una actividad especializada como lo es combate a la corrupción; es imperioso profesionalizar a quienes se encargan de aplicar las nuevas disposiciones en combate a la impunidad con el fin de alcanzar los resultados trazados.

Lo cierto es que indicadores como los propuestos por Morlino (2014), para la medición sobre la calidad de las democracias se tornan fundamentales (Estado de derecho y transparencia) para evaluar la eficacia y eficiencia

de las instituciones, pero junto con ello entender que la corrupción, más allá del funcionamiento de las instituciones y quienes las dirigen, la ciudadanía la percibe como un problema enraizado en el espacio público y fundamentalmente de orden político. Pero es un tema por reflexionar tocando además aspectos éticos y morales.

Quienes aquí colaboramos estamos convencidas de que el combate a tal flagelo pasa por construir una cultura hacia el combate a la corrupción, la impunidad y la no transparencia tanto vertical como horizontalmente desde un proceso reeducativo, solo así una política pública tendrá éxito. En países como México, y en estados como Tlaxcala, la lucha contra la corrupción no significa solo construir una andamiaje institucional con leyes fuertes, pasa por modificar el sistema educativo, fomentado valores entre ciudadanos y funcionarios donde estos últimos cambien su visión patrimonialista de los recursos públicos, es decir, sentar las bases para propiciar una conciencia colectiva sobre la honestidad, la ética y la moralidad tanto en el espacio público como en el privado, solo así arribaremos a una mejor sociedad con mejores gobiernos.

Bibliografía

- Agranoff, R. (1997). Las relaciones y la gestión intergubernamentales. En R. B. (Comp.). *La nueva administración pública*. Nueva Alianza.
- Bozeman, B. (1993). *La gestión pública su situación actual*. Fondo de Cultura Económica.
- L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) (2020). *Estadísticas de pobreza en Tlaxcala*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Tlaxcala/Paginas/principal.aspx>
- Diccionario Jurídico de Derecho (2020). *Erga omnes*. Enciclopedia jurídica. <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/erga-omnes/erga-omnes.htm>

- Diccionario etimológico castellano* (2020-2021, 21 de octubre). <http://etimologias.dechile.net/>
- Diccionario de la Real Academia de la lengua Española* (1803). DRAE.
- El Colegio de Tlaxcala, A. C. (2021). *Observatorio sobre corrupción, 2021*. El Colegio de Tlaxcala, A. C.
- Willis, Eliza C. d. (1999). *The politics of Decentralization in Latina America*. Latina American Reserach Revieww.
- Crozier, M. C. (1992). *Estado modesto, estado moderno. Estrategia para el cambio*. Fondo de Cultura Económica.
- Huntington, S. P. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Paidós.
- Lerner, H. L. (1951). *The Policy Orientation. The policy Sciences*. Stanford University Press.
- López, A. J. (2014, 21 de octubre). *Aula de filosofía. IES*. <http://ajllnavas.blogspot.com/2013/09/injusticia-segun-aristoteles.html>
- Merino, M. (2019). *Las huellas de la captura. Opacidad y corrupción*. Cuadernos e Transparencia, INAI.
- Gobierno de México (2015, 27 de mayo). *Gobierno de México*. <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289>
- _____ (2021, 21 de octubre). *Gobierno de México*. <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289>
- Morlino, L. (2014). *La calidad de las democracias en América Latina*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/la-calidad-de-las-democracias-en-america-latina.pdf>
- Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (2020). *Cámara de Diputados LXIV Legislatura*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. <https://cefp.gob.mx/edospef/2020/ppef/tlax.pdf>
- Real Academia Española (2021). *Diccionario*. Asociación de Academias de la Lengua Española (ASALE).

Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.

_____ (2012). *Política Pública*. EADPDF-Siglo XXI.

_____ (2014). *Las dimensiones y los niveles de gobernanza*. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública.

ANEXOS

Anexo 1. Encuesta

Observatorio de Corrupción

Objetivo: Identificar el desempeño institucional, así como la percepción ciudadana sobre la corrupción en el estado de Tlaxcala.

Bloque I. Aspectos Socioeconómicos

Datos socioeconómicos	
1.Edad	
2.Género	
3.Escolaridad	
4.Localidad	
5.Municipio	
6.Ingreso	
7.Periodicidad del ingreso	

Datos del encuestador:

Fecha: _____

Hora: _____

Lugar: _____

Nombre: _coltlax_

Bloque II. Desempeño Institucional

8. ¿Cómo define la corrupción o como entiende la corrupción?

9. ¿En qué nivel de gobierno piensa que se presenta con más frecuencia actos de corrupción?

(1) Federal (2) Estatal (3) Municipal (4) Presidencia de
Comunidad

(5) todos los anteriores (6) ninguno (7) Ns/Nc

10. ¿Cómo calificaría la forma en que el Gobierno Estatal (en funciones) está combatiendo la corrupción?

- (1) Muy bien (2) Muy mal (3) Bien (4) Mal
(5) Regular (6) Ns/Nc

11. ¿Cree que la corrupción en el estado aumentará o disminuirá con el cambio de las autoridades gubernamentales?

- (1) Aumentará (2) Disminuirá (3) Igual (4) Ns/Nc

12. ¿Cuál cree que es la principal causa de la corrupción en nuestro estado?

- (1) La impunidad o falta de castigo (2) La pobreza y desigualdad
(3) Los gobiernos anteriores (4) La falta de transparencia
(5) Otro (6) Ns/Nc

13. ¿Con qué frecuencia cree que en Tlaxcala se lleven a cabo actos de corrupción?

- (1) Muy frecuentemente/frecuentemente
(2) Rara vez/poco frecuente (3) Nunca/no se dan (4) Ns/Nc

14. Considera que los partidos políticos son:

- (1) poco transparentes (2) corruptos (3) otra (4) Ns/Nc

15. Si la respuesta es la opción (2): ¿En qué partido político cree que hay más corrupción?

- (1) _____

Bloque III. Percepción ciudadana

16. ¿Conoce qué es una “mordida”? Si la respuesta es positiva, ¿cuál es su opinión de ello?

17. ¿Ud. diría que se justifica dar una mordida para evitar una detención injusta o no se justifica?

(1) Si (2) No (3) Ns/Nc

PORQUE: _____

18. ¿Ud. diría que es válido dar una propina para acelerar un trámite (acta de nacimiento, permiso de construcción, conseguir lugar en una escuela) o no se justifica?

(1) Si (2) No (3) Ns/Nc PORQUE:

19. ¿Considera válido que las autoridades condicionen la permanencia en el trabajo en función de asistir a un evento político?

(1) Si (2) No (3) Ns/Nc PORQUE:

20. ¿Usted diría que se justifica asistir a un evento político para recibir algún programa social o no se justifica?

(1) Si (2) No (3) Ns/Nc PORQUE:

21. ¿En dónde cree usted que se dan más actos de corrupción?

- (1) En el gobierno y sector público
- (2) en las empresas y sector privado
- (3) entre los ciudadanos (4) Ns/Nc

22. ¿Diría que es honesto o corrupto la autoridad actual...?

	honesto (1)	corrupto (2)
Presidente de la República		
Srio. de Estado		
Gobernador		
Presidente Municipal		
Presidente de Comunidad		
Todos (3)		
Ns/Nc (4)		

23. ¿Cuánta corrupción cree que hay en...? (marcar X)

Institución	Mucha	Regular	Poca	Ninguna	Nada
Suprema Corte de Justicia					
Jueces y Magistrados					
Ejército y Marina					
Iglesia					
Guardia Nacional					
PEMEX					
CFE					
IMSS					
ISSSTE					
INSABI					
Policía Federal					
Policía de tránsito					
Cárceles y reclusorios					
Ministerios públicos					
Partidos políticos (nacionales y locales)					
Autoridades Electorales					
Grandes empresarios					
Medios de comunicación					
Escuelas públicas					
Pequeños comercios					

Anexo 2. Conceptos

Tabla 48. Concepto de corrupción

Como un acto delictivo; por la falta de oportunidades de desarrollo; es una persona que no respeta y no asume sus responsabilidades; acto de extorsión y delictivo; acto deshonesto; dar un incentivo para agilizar algún trámite o evitar alguna multa; sobornar a funcionarios para acelerar un trámite; como el proceso que pone en ventaja a los que están en el poder; cuando se realizan acciones anti-institucionales; poner o sacar beneficio propio; enriquecimiento ilícito; es una práctica de soborno por algunos servidores públicos; como beneficio para el que está en el poder; algo nada bueno; sin respuesta; como la forma de sobornar o prestarse a una acción; acto mediante el cual un funcionario se enriquece o permite el enriquecimiento; es un mal que día a día ha permeado en nuestra soc y en ocasiones ya es normal; actos muy malos; corrupción es robar; acto ilegal; acto ilegal; la forma ilegal de intervenir un proceso; hacer un acto contrario a la ley; sin respuesta; acto deshonesto; forma de evadir las leyes y robar; robar, engaño; sin respuesta; sin respuesta; actos desleales que viola las normas establecidas por la sociedad; falta de honestidad; cuando las personas no hacen caso de las leyes; una acción indebida pero tentadora; como un hábito que cada vez hacen más las personas y el gobierno; algo que sucede en las autoridades; abuso de poder para obtener beneficios particulares; es corromper y corromperse; cuando los funcionarios piden algo a cambio. Abuso de poder; ejercer un puesto público o privado para sacar provecho propio; como un acto en el cual las autoridades se venden; aprovecharse del ciudadano para obtener beneficio; como el abuso de la posición del poder para obtener beneficio; como un cáncer obsesivo por el dinero; no se mueven si no ven dinero; dar dinero a cambio de algún trámite o evitar alguna multa; acción de corromper algo legal; canales por los cuales el sector público o ciudadanos acceden a beneficios propios; es el hacer algo u obtener algo fuera de la ley; robo de los funcionarios; abusar del poder para beneficiarse; como el acto ilegal que corrompe la moral por un fin económico; actos en beneficio de una persona para obtener un acciones ilegales en beneficio particulares, en la esfera público; algo que los políticos hacen acción de la que los gobernantes abusan de su poder o cargo; robadero carísimo; acto en el cual se comete una injusticia; acto de irregularidad ante la sociedad; roban; un acto ilícito que se da muy frecuentemente en este país; como una conducta incorrecta para obtener algo; actos ilícitos; la corrupción es algo que nunca acabará; un caso diario en el estado; acciones que se manejan por dinero cuando en realidad no se hace; actos que afectan al desarrollo; como algo malo; actos ilícitos o sobornos; la gente que está en el poder se aprovecha; mal manejo de administración, cargo y abuso de poder como amiguismo; son las personas que abusan del poder público para su beneficio; es un acto de manipular a las personas; acto deshonesto; es un acto que cometen y está mal y nos afecta a todos porque fomentamos la violencia; abuso de poder para beneficio particular; por un acto delictivo sobre gobierno; robo, falta de impuestos, gobierno; como mal uso o abuso del poder público; el que una autoridad ejercer esta autoridad para su beneficio; acto de injusticia abusando del poder; es el fracaso de la democracia; es un acto que ejercen las personas para tener beneficios sin importar las norma; como algo turbio que perjudica a muchos; es un acto que se realiza en contra la sociedad; como el acto de obtener un beneficio a través de un medio ilegal; el mal uso del poder por parte de una institución o funcionario; a los actos encaminados a poner en desorden lo legal; hacer trampa; actos de deshonestidad; acciones malas en beneficio propio; acto de recibir dinero como servidor público; mala; gente que le interesa solo su bienestar y pide algo a cambio; un acto indebido entre las personas; acto de beneficiar a un tercero desde el servicio público; la falta de preparación y capacitación; actos de sobornar; como el mal desempeño de su servidor público en beneficio de un tercero; como una transgresión a los problemas legales.

Fuente: elaboración propia, con base en El Colegio de Tlaxcala, A. C. (2021).

Tabla 49. Concepto de mordida

Sí, es un mal acto que lamentablemente se realiza en todo México; es un soborno y no estoy de acuerdo; que uno mismo apoya a la corrupción haciendo esas cosas y es asumir lo que uno hace respetando las leyes; si y es cuando das dinero para evitar un castigo o multa; si, es una forma de corrupción; si, es una manera en la que las personas «evitan» pagar más por la falta cometida. Acto que no debería de existir; dar un «donativo» para acelerar un trámite; si, pues que no deberíamos como ciudadanos participar en ella; no la apruebo; si, es el acto de sobornar a la autoridad para un beneficio propio; no; si, de alguna manera son la falta de valores; no; no; sino quieren que haya corrupción, no debe haber mordida; la manera de evitar pérdida de tiempo y trámites engorrosos; es necesario erradicarla en cualquier espacio de gobierno. que surja; si, es un acto el cual la gente accede para salir de un problema; si, pagar por un servicio; si, se debe hacer un cambio en la cultura; si, no solo es corrupto quien propone el soborno, sino también quien lo permite y se deja, debe haber más conciencia; que es una falta de moral y ética, por la parte que la ofrece como el que lo acepta; una acción por falta de cultura de legalidad; si, dar dinero para evitar la ley; para evitar una multa; si, no tenemos conocimiento de nuestros derechos y se aprovechan; sin respuesta; si, no creo que sea necesaria siempre que el gobierno a través de sus instituciones sea rápido; si, hay 2 partes para que se de esa corrupción; si, es un círculo en el que cae el que ofrece y es falta de moral; si, precisamente eso es corrupción; si, que todos los ciudadanos caemos; si, que es algo incorrecto de quien lo hace y de quien lo acepta; si, es muy frecuente; si, que los servidores públicos siempre buscan beneficiarse sin importarte el nivel que tengan y los ciudadanos en general; si, principal corrupción; si, es indebido por parte de todos; si, es dar dinero para evitar una pena o sanción; si, que está mal que se hagan esos actos; si, lo que piden para no levantar una infracción; si, es una acción lamentable; si, dar dinero al funcionario y opino que es una falta de madre; si, es común en ambos lados; si, debido a la falta de tiempo que normalmente se tiene he tenido que generar la “mordida”; si, los ciudadanos deben respetar cada ley; si, es malo la existencia de ese canal ya que crea una desigualdad de oportunidades; si, que es malo porque los ciudadanos debemos respetar las leyes así como las autoridades; si, es algo común; no es correcto hacerlo; el sistema neoliberal e intereses propios justifica un delito; si, es dar dinero a alguna autoridad para evitar algún tipo de sanción; si, es la acción que se traslada al lado monetario en pro de pasas por alto; si, es algo que hacemos; si, cuando por comete una falta se pide dinero para evadir consecuencias; a, algo malo; si, es algo necesario; si, es un acto de poca ética; estafar a los ciudadanos; cuando da dinero a cambio de no pagar multas; si, y mi opinión es que es una conducta incorrecta que incentiva la corrupción; si, está mal; no conozco; pues es inicio de la corrupción; pues una falta de valores suscita dinero para no ser castigados; muchas veces es necesaria para evitar una pena o castigo mayor; si, no se debe de ser así; si, nos piden para el refresco , el café, es muy mala práctica; si, es mala; no; si, la conozco pues está mal no deberían de pedir absolutamente nada; si, que como ciudadano no dieran mordida no habría gente de gobierno corrupta; si, que es lamentable que para agilizar un trámite pidan o ofrezcan dinero; sí, es cuando las personas le dan mensualmente a la ley; sin respuesta; si, es un robo de la autoridad; está mal ya que las mismas autoridades insistan con ello a ser corruptos; pues que está mal porque eso lleva a la corrupción; es una forma de corromper a la ciudadanía por parte de una autoridad haciéndola pensar que le hizo un favor; sin respuesta; es la decadencia del estado y la sociedad civil; falta de cultura que nos lleva a un ciclo donde la corrupción no se elimina; algo incorrecto porque nos hacemos partícipes de la corrupción; el sistema económico, político y social, jurídico lo propicia; si, considero que es un medio muy recurrente al que acuden las personas para evadir su responsabilidad; si, pues realmente creo que la culpa de esta acción es de las dos partes; es una modalidad de agilizar trámite; si, es mala práctica; si, es una falta de valores; si, deshonestidad y malas prácticas; si, es un acto de mal gusto; soborno; si, es recibir una dádiva por un trabajo que debes hacer por tus servicios; es algo que debería ser castigado por eso, existe mucha corrupción; recibir dinero como servidor público; dar dinero a cambio de un favor o un trámite; es para acelerar un trámite o en su defecto salir aprobado en algún programa; el dinero que se le da a un ser. pub. para obtener un beneficio; que se ha transformado en una conducta social-cultural normalizada.

Fuente: elaboración propia, con base en El Colegio de Tlaxcala, A. C. (2021).

Anexo 3. Matriz de Indicadores

Dimensión de análisis	Componen- TES	Variable	Medición	Indicador	Datos	Fuente
Estado de Derecho	Sistema Jurídico	Aplicación erga omnes del sistema jurídico	Existencia de asimetrías en las sanciones de hechos de corrupción entre servidores públicos y particulares	Media aritmética de las sanciones	4.5 años	Código Penal de Tlaxcala
		Formulación de políticas públicas	Existencia de medidas de prevención interactuadas con instituciones públicas y privadas para combatir a la corrupción	Número de campañas realizadas	1	Informes de la FECC
	Capacidad institucional y administrativa	Confianza Institucional	Percepción de la corrupción dentro del Ministerio Público	Encuesta de percepción de la corrupción	https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019 (ENCIG)
		Dependencia del poder ejecutivo	Existencia de independencia del poder judicial y del poder ejecutivo	Estructura Orgánica de la FECC	https://fecc.pgjtlaxcala.com/nosotros.html	Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público
		Proceso de designación del fiscal anticorrupción	Presencia de un servidor público eficiente, profesional, neutral y sujeta a la rendición de cuentas	Estructura Orgánica de la FECC	LOIMP Artículo 19 Quater. La Fiscalía se equipara jerárquica y administrativamente a una Subprocuraduría y la persona titular deberá tener la ciudadanía mexicana por nacimiento, cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación, una antigüedad mínima de cinco años con título profesional de licenciado en derecho, que preferentemente tenga experiencia en materias de transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción, gozar de buena reputación, y no haber sido sancionada por delito doloso	Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público

Tlaxcala en transición: gobierno y política(s)

Estado de derecho		Profesionalización del Servicio Público	Presencia de una burocracia eficiente, profesional, neutral y sujeta a rendición de cuentas	Estructura Orgánica de la FECC	No existen convocatorias	Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público
	Lucha eficaz contra la corrupción	Aplicación de marcos jurídicos integrales	Existencia de procesos de extinción de dominio (derecho civil) como consecuencia o a solicitud de una investigación realizada por la FECC	Número de procesos de extinción de dominio realizados a consecuencia de una investigación de hechos de corrupción	0	Informes de la FECC
		Colaboración entre instituciones del SLA	Existencia de investigaciones realizadas por la FECC como consecuencia o a solicitud de una investigación realizada por el Tribunal de Justicia Administrativa	Número de carpetas iniciadas por denuncias del Tribunal de Justicia Administrativa	0	Informes de la FECC
			Existencia de investigaciones realizadas por la FECC como consecuencia o a solicitud de una investigación realizada por el Órgano de Fiscalización Superior	Número de carpetas iniciadas por denuncia del Órgano de Fiscalización Superior	0	Informes de la FECC
			Existencia de investigaciones realizadas por la FECC como consecuencia o a solicitud de una investigación realizada por la Contraloría del Ejecutivo	Número de carpetas iniciadas por denuncia de la Contraloría del Ejecutivo.	0	Informes de la FECC
		Investigación de hechos de corrupción	Investigación de hechos de corrupción	Número de carpetas iniciadas por hechos de corrupción		Informes de la FECC

Estado de derecho			Eficacia de la FECC	Número de carpetas consignadas a un juez por hechos de corrupción	16	Informes de la FECC
			Eficiencia de la FECC	Tiempo promedio en el que se lleva a cabo la investigación de un hecho de corrupción	1.5 años	Informes de la FECC
Rendición de Cuentas		Cumplimiento de las obligaciones de transparencia	Existencia de atención a las solicitudes de información pública contestadas en tiempo y forma	Porcentaje de cumplimiento en la atención de solicitudes de información pública	100% al ser una unidad administrativa el Titular de la Unidad de Transparencia de la Procuraduría General de Justicia es quien da contestación a las solicitudes de información, ellos son los que no proporcionan la información	Informes de la FECC
		Presentación de informes anuales	Presentación de Informes anuales de forma pública y de acceso libre	Número de informes anuales presentados	2	Informes de la FECC
		Aplicación del presupuesto	Establecer la forma en la que se aplica su presupuesto anual	Porcentaje que se asigna para actividades propias y porcentaje de que se asigna para sueldos y salarios	30% es destinado para actividades propias y el 52% se asigna para sueldos y salarios	Informes de la FECC
		Alcance de la FECC hacia la ciudadanía	Establecer si la población sabe de la existencia de la FECC	Porcentaje de personas que desconocen la existencia de la FECC	71.49%	Informes de la FECC

Fuente: elaboración propia, con base en información recabada de las instituciones objeto de esta investigación (2021).

CAPÍTULO 4. POLÍTICA FISCAL DEL ESTADO DE TLAXCALA. ANÁLISIS DEL PERIODO 2017-2021

Manuel Aguilar Alfonso¹
Javier Hugo López Rivas²
Lorena Idalia Torres Martínez³

Una de las principales herramientas que dispone el Gobierno para intervenir en la economía es la política económica, que puede ser clasificada tanto en monetaria y fiscal. La política fiscal interviene en lo relativo al financiamiento del Estado. La presente investigación, tiene como objetivo identificar aquellas medidas de política fiscal, específicamente en materia de ingresos, gestión de fondos y gasto público que puede implementar el gobierno del Estado. Para el logro de dicho objetivo se realizará un análisis de lo sucedido en materia de política fiscal de Tlaxcala, del 2017 al 2021, en el contexto del federalismo mexicano.

¹ Doctor en Finanzas Públicas, adscrito al Centro de Estudios Políticos y Sociales de El Colegio de Tlaxcala, A. C. Correo: manuelaguilar@uv.mx

² Doctor en Ciencias de Gobierno y Política, adscrito al Centro de Estudios Políticos y Sociales de El Colegio de Tlaxcala, A. C. Correo: javier.hugolr@coltlax.edu.mx

³ Maestra en Administración Fiscal y Contadora Pública Certificada, adscrita a la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Veracruzana. Correo: loretorres@uv.mx

Introducción

Una de las principales herramientas que dispone el Gobierno para intervenir en la economía es la política económica, que puede ser clasificada tanto en monetaria y fiscal. La política fiscal interviene en lo relativo al financiamiento del Estado, particularmente en lo concerniente al nivel de ingresos, gestión de fondos y al ejercicio del gasto público. Por otro lado, la política monetaria tiene por objetivo mantener la estabilidad de los precios, o lo que es lo mismo, controlar la inflación, su principal actor es el banco central (Banco de México), quien instrumenta sus acciones en los mercados financieros, fijando metas y funciones como: a) Definir el objetivo de inflación; b) Observar la inflación subyacente; c) Analizar todas las causas de la inflación; y d) Comunicar de manera transparente información económica relevante (Banxico, 2022).

Actualmente existe un entorno económico incierto como pronostica CEPAL (2020) y Miller y Rivas (2020), posterior a la contingencia sanitaria,⁴ el cual se desarrolla en medio de un acuerdo mundial, para una Reforma Fiscal Internacional, suscrito por 136 países, pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2021a). De la misma forma, se empiezan a implementar a nivel nacional los Objetivos del Desarrollo Sostenible, propuestos de la Agenda 2030 (PNUD, 2015), cuya transición a la Agenda de Acción Addis Ababa (ONU, 2015) implica un cambio en términos de política fiscal. A nivel nacional, es necesario ponderar los efectos de la inminente Reforma Fiscal 2021, sobre los niveles de desarrollo.

Reconociendo junto con la CEPAL (2012), que se deberá direccionar hacia una transformación estructural que tenga por propósito mayores niveles de igualdad y equidad. De ahí la presencia del Estado como agente activo, encargado de implementar y ejecutar estrategias a largo plazo en el ámbito de la política macroeconómica, en sinergia con las políticas económicas locales, sin detrimento de las políticas sociales.

⁴ Hidalgo et al. (2020) hablan de la relación que debe tener la política fiscal con la política monetaria, particularmente en el contexto económico derivado de la pandemia.

Considerando que, a nivel nacional se observa una baja recaudación, esto cuando se le compara como parte del Producto Interno Bruto, de acuerdo a las “Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2021 - México” (OCDE, 2021b) para el 2019 en México observó una recaudación tributaria equivalente al 16.5% del PIB, muy por debajo de la media de los países pertenecientes a la OCDE que en ese año promedió un 33.8%, e incluso, para América Latina y el Caribe, dicha media fue de 22.9%. Es decir, en términos cuantitativos, observamos que comparativamente México registra una débil tributación, donde de manera implícita se evidencia el incumplimiento constitucional señalado en el artículo 34 Fr. IV, que indica que los mexicanos tenemos la obligación de contribuir al gasto público.

De igual forma, señalar que, a nivel subnacional, el Estado de Tlaxcala, presenta una realidad económica compleja, donde la mitad de su población se encuentra en condiciones de pobreza y subdesarrollo (CONEVAL, 2020). El erario estatal observa numerosas problemáticas, ya que posee una dependencia fiscal del 95% de ingresos derivados de la Federación (Decreto No. 295, 2020), es por eso que se hace relevante, plantear en términos locales ¿cuáles son las alternativas de política fiscal que dispone el Gobierno del Estado de Tlaxcala?

Este trabajo tiene como objetivos: 1) Identificar la política fiscal en materia de ingresos, analizando la integración y composición del Estado de Tlaxcala; 2) Analizar la política fiscal aplicable en materia de gasto público, así como su aplicación, dentro del Estado de Tlaxcala; y 3) Analizar las implicaciones de la relación entre Tlaxcala y la Federación dentro del esquema del federalismo fiscal vigente.

En el estado de Tlaxcala, en los sitios donde hay más concentración demográfica, es donde existe mayor relevancia en la actividad económica, empero esta entidad guarda un bajo perfil económico frente a las demás entidades, su aportación se calcula en 0.6% del PIB (INEGI, 2021a). Para poder identificar cuáles son los indicadores que muestran la configuración de la economía de Tlaxcala hay que prestar atención a la estructura sectorial de la entidad, por ejemplo, tenemos que la mayor concentración del valor

agregado se halla en el sector industrial manufacturero aglomerando un 70% de dicho valor, seguido del sector comercial con un 8.72% (comercio menor) y un 3.13% (comercio mayor) y, en menor medida, el sector de los servicios, especialmente servicios que tienen que ver con hospedaje y comida un 2.17%, apoyo a los negocios con 1.83%, transportes, correos y almacenamiento con 1.71%, estos rubros aglutinan la mayor parte del valor agregado de la entidad, en paralelo con un 12.44% de actividades no referidas (Garduño, 2021, p. 384).

La utilidad de la presente investigación radicará en identificar las oportunidades y prácticas que se han gestado en los demás gobiernos subnacionales del Estado Mexicano, que puedan ayudar a Tlaxcala a incrementar sus niveles de ingreso, optimizar la aplicación del gasto público y a generar prácticas que le permitan aprovechar su pertinencia al sistema de coordinación fiscal mexicano.

I. La política fiscal, como parte de la política pública

Un tipo de política pública, por antonomasia, es la política que regula la relación entre el gobierno como ente y su participación en la economía, lo que se denomina política económica: “la forman el conjunto de decisiones gubernamentales en materia económica, tomando la expresión ‘gobierno’ en su sentido más amplio para que comprenda las diversas autoridades públicas de un país dado que pueden tomar decisiones de política económica” (Cuadrado-Roura, 2010, p. 49).

De la misma manera que la política pública, la política económica se puede clasificar en función al ámbito de aplicación: internacional, nacional, estatal, municipal; en función al horizonte de tiempo que están planteadas: al corto, mediano y largo plazo; sin embargo, particularmente las políticas públicas económicas también pueden especificar si se orientan al ámbito micro o macroeconómico; otra forma es en función a los instrumentos que utiliza: política monetaria y política fiscal. El presente trabajo se concentra en la política económica fiscal:

Las políticas fiscales constituyen instrumentos de gestión pública, las cuales son utilizadas por los gobiernos para conducir y orientar la actividad económica de un país y lograr a través de éstas, el cumplimiento de objetivos que se propone el Estado, tales como generar crecimiento económico, aumento del Producto Interno Bruto (PIB), el incremento del Producto Interno Bruto per cápita y una distribución equitativa de la renta nacional, entre otros. (Montiel et al., 2018, p. 96)

Para el Fondo Monetario Internacional (2014): “La política fiscal es la principal herramienta que tienen los gobiernos para influir sobre la distribución del ingreso”. Del mismo modo, desde la perspectiva de Melián (2018) se conciben dos propuestas básicas para atacar la pobreza y desigualdad; la primera implica que un incremento del gasto que genera mayores beneficios sobre todo a los núcleos familiares que tienen bajos niveles de renta (aumento del gasto social), la segunda que busca mecanismos más eficientes de redistribución, teniendo como punto toral, que la redistribución impositiva directa consiga mayor preeminencia en el contexto de las políticas de gobierno. La recomendación de este autor, parte de la idea de que éste tipo de ejercicios, tienen validez en la mayor parte de las economías del mundo, sean desarrolladas o no, lo que permite que de manera paulatina, el aumento de los ingresos y mejores vías redistributivas a las poblaciones que se encuentren en condiciones de pobreza, da pie a la configuración de sistemas impositivos más progresivos Cornia y Court, 2001, citado por Melián (2018), sin embargo, existen actores (OCDE, 2015), que afirman efectos perniciosos al crecimiento económico en general, al instrumentarse políticas redistributivas vía impuestos y transferencias.

Del mismo modo y en el mismo tenor, Claus et al, citado por Melián (2018), refiere que el gasto público es una de las vías fundamentales para conseguir una efectiva redistribución del ingreso en el sistema impositivo. No han faltado argumentos en contra, que subrayen reacciones negativas, ya que una política de subsidios en atención a los actores con mayor vulnerabilidad y, por lo tanto, con bajas rentas, podría generar un incremento en la desigualdad.

Uno de los principales objetivos de la política fiscal, está enfocado en la reducción de la desigualdad, tanto regional como interpersonal. El problema de esta realidad es que existe muy poca información y análisis, sobre este asunto provocando que no haya consenso en los diagnósticos ni en los resultados a nivel nacional y mucho menos subnacional, como bien refieren Brosio et al. (2017) la diferenciación de focos de análisis han sido disímiles: la dimensión regional de la desigualdad hace necesaria una estrategia que fomente programas de mejoramiento infraestructural tanto pública como privada de largo alcance; por otro lado, la dimensión interpersonal de la desigualdad precisa de las metodologías que ahondan sobre los apoyos monetarios directos a los pobres.

Tlaxcala se ha convertido en uno de los laboratorios más recurrentes en materia de alternancia política y gubernamental, con transiciones entre gobiernos con distintas orientaciones políticas y agendas de gobierno. Esta atmósfera tiene como núcleo al municipio, en el cual se aprecia un número mayor de cambios en el poder político, evidenciando un ejercicio democrático más activo y robusto, de lo que deriva que el municipio se haya convertido recién y paulatinamente en un actor protagónico de la vida política y, por lo tanto, de una realidad que exige más prerrogativas económicas y sociales empatadas al fortalecimiento de la municipalidad (Lima, 2019, p. 110).

Una de las preocupaciones latentes, es la inversión extranjera directa que ha tenido un doble efecto paradójico en México y en Tlaxcala, pues si bien dichas inversiones se han traducido a mejoras a la liquidez monetaria de nuestro país, por otro lado, se ha producido un efecto perverso a largo plazo en la economía local y nacional, en el caso particular de Tlaxcala se ha desplazado a la industria del textil (economía tradicional), en el tenor de la soberanía nacional, el capital extranjero se vuelve poco a poco hegemónico, desarticulando parte de la cadena infraestructural y económica. De igual manera, otro detalle es que la diversidad económico-productiva de Tlaxcala no coincide con la distribución geográfica y demográfica, la concentración de unidades empresariales se localiza en la parte centro-sur del estado, así como otras empresas que se encuentra más cercanas con la ciudad de México

por su cercanía (el parque industrial de Tetla y Calpulalpan) (Alonso, 2006, pp. 86-87).

La integración de la hacienda pública Tlaxcalteca ha sufrido varias transformaciones derivadas de los cambios políticos, económicos y sociales. Para poder analizar la política económica fiscal, es necesario reconocer que la estructura financiera estatal está sujeta a influencias multifactoriales, como bien aprecia Cárdenas al señalar que:

...Podemos sostener que lo perteneciente al Fisco comprende todos los ingresos que percibe el Estado para cumplir con sus fines, así como su manejo y custodia hasta antes de efectuar las erogaciones que se aplicarán a los gastos públicos, previamente autorizados (26)”. Junto con ello, “La naturaleza de la actividad financiera tiene carácter complejo, porque en ella convergen múltiples aspectos, como son: el político, sociológico, económico, jurídico y en general todos aquellos que comprenda cualquier otra disciplina social que estudie la actividad humana en relación con el fenómeno financiero. (Cárdenas, 2011, p. 5)

Los principales objetivos que busca la política económica, de acuerdo a Cuadrado-Roura (2010) son: el crecimiento económico, el pleno empleo, la estabilidad de precios, la distribución de la renta y la riqueza, el equilibrio en la balanza de pagos, entre otros.

Para el caso que nos ocupa, trataremos de identificar la política que ha venido aplicando el Gobierno del Estado de Tlaxcala, en su última administración pública estatal, que va del 2017 al 2021⁵ y, de acuerdo a la evolución de la misma, trataremos de identificar áreas de oportunidad, dado el contexto en el que se desarrolla junto con las demás entidades federativas

⁵ El paquete económico del estado de Tlaxcala en su ejercicio del 2017 al 2021, tuvo por compromiso con el poder ejecutivo mejorar la eficiencia recaudatoria y la fiscalización para complementar ingresos propios, sin embargo, no se tuvo el éxito esperado como se muestra alrededor de este trabajo, siendo los mayores ingresos las transferencias federales vía sistema nacional de coordinación fiscal. En el marco de la planeación, programación y presupuestación, se suscitaron metas de ingresos prudentes y realistas, en correspondencia a los supuestos del marco macroeconómico y fiscal definió el gobierno estatal. Así, el Código Financiero para el estado de Tlaxcala, la Ley de Egresos e Ingreso del estado de Tlaxcala, estuvieron apegados a los objetivos, estrategias y lineamientos establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021.

que integran el federalismo fiscal mexicano. En este mismo marco, hay que tener en cuenta, que la productividad de cada una de los estados de la República es tan heterogénea que hace más compleja la configuración de éstos en la económica (Galindo y Ríos, 2015; CIDAC, 2011).

1.1 La integración del erario público Tlaxcalteca.

Para abordar de una mejor manera el tema de la integración del erario público, conviene primero ubicar el contexto específico en el que se puede desarrollar la obtención de ingresos por parte de las entidades federativas. En el marco jurídico mexicano, se reconoce en el artículo 40 constitucional que la república mexicana está integrada por estados libres y soberanos, en el artículo 25 se habla de que la rectoría de la economía recae en el Estado, y en el artículo 31 fracción IV, manifiesta que es obligaciones de todos los mexicanos “Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”. Adicionalmente el artículo 73, reconoce dentro de las facultades del Congreso de la Unión la posibilidad de establecer gravámenes sobre el comercio exterior, el aprovechamiento y explotación de recursos naturales, sobre las instituciones de crédito y seguros, sobre servicios concesionados o explotados directamente por la federación y una serie de gravámenes especiales (energía, tabaco, hidrocarburos, fósforos, aguamiel, madera, cerveza). El artículo 115 señala que los municipios estarán facultados para obtener ingresos sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y por la prestación de servicios públicos.

Sin embargo, no existe a nivel constitucional, expresamente, un rango de actividades por las cuáles las entidades federativas puedan cobrar contribuciones. Razón por la cual, esta facultad de cobrar tributos, también conocida como potestad tributaria, se constituye de manera residual, es decir, la entidad federativa tiene la facultad de gravar actividades no reservadas a la Federación ni a los municipios, como lo establece el artículo 124.

En consecuencia, los Estados tienen un poder tributario genérico, con la limitante de no gravar las materias exclusivas de la Federación. Este artículo establece que lo no esté expresamente concedido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los funcionarios federales se entiende reservada a los Estados.

Sin embargo, la Constitución sí señala expresamente las potestades tributarias que son prohibitivas para los estados en sus artículos 117 y 118 Constitucionales. Las prohibiciones expresas en materia de contribuciones a las entidades federativas son el flujo de mercancías nacionales o extranjeras, y en general la circulación de efectos nacionales o extranjeros del comercio exterior, así como impuestos a las mercancías externas diferentes de las locales. En ese sentido, podemos inferir que el principio de distribución de potestades tributarias se rige bajo principios de concurrencia, limitación de facultades y restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados.

Cada Entidad Federativa tiene la facultad de organizar e integrar su marco jurídico a voluntad. Para el caso de la operación financiera, las entidades, al igual que la federación pasan por un ciclo presupuestario similar, donde año con año, a través de un proceso legislativo, se presenta el debate sobre la propuesta de paquete económico que genera la administración pública estatal en funciones, que de acuerdo a los principios de participación democrática, al pasar por los Congresos Locales, se generan los instrumentos jurídicos que han de guiar la actividad financiera de las entidades federativas. Se emiten de carácter anual las Leyes de Ingresos, los Presupuestos de Egresos y dependiendo de la forma en la que se clasifiquen, podemos encontrar que hay gobiernos estatales que disponen de Códigos Financieros, Leyes de Hacienda Pública, y que incluso existen entidades que disponen de normativas estatales que tienen efectos en la operación financiera municipal.

Para el caso de Tlaxcala, en el periodo 2017-2021 se presentaron una serie de propuestas sobre modificaciones a las normas que regulan la operación financiera del Estado, las cuáles emanaban de un instrumento administrativo superior, que es el Plan Estatal de Desarrollo. Dicho instrumento constituye una guía de gobierno, que regula al Sector Público

como un actor homogéneo que parte de un instrumento unificado, el Plan Estatal, el cuál es resultado de un proceso de integración democrática a través del Sistema de Planeación Estatal, donde derivado del establecimiento de foros y consultas especializadas fortalecen y definen las principales políticas públicas que han de desarrollarse en materia estatal.

El Plan Estatal de Desarrollo (2017-2021) para Tlaxcala, está integrado por cinco capítulos: 1) Empleo, Desarrollo Económico y Prosperidad para las Familias; 2) Educación Pertinente, Salud de Calidad y Sociedad Incluyente; 3) Integración Regional Ordenada y Sustentable; 4) Gobernanza, Seguridad y Protección para Vivir en Paz y; 5) Gobierno Honesto, Eficiente y Transparente. Resultando relevante, para el tema de política fiscal, lo relativo al capítulo de Gobierno Honesto, Eficiente y Transparente, donde se establece el objetivo 5.3. denominado *Garantizar finanzas públicas sanas mediante el equilibrio entre ingresos fiscales y gasto público* resultando en las siguientes estrategias y acciones que consideramos más relevantes en el plano de política fiscal:

- Estrategia 5.3.1. Fortalecer los ingresos públicos estatales y municipales.⁶
- Estrategia 5.3.2. Elevar la calidad del gasto público mediante un ejercicio responsable y transparente del presupuesto.⁷
- Estrategia 5.3.3. Mantener la disciplina de las finanzas públicas del estado en materia de endeudamiento y promover el financiamiento de los proyectos estatales y municipales.⁸

⁶ Para el cumplimiento de esta estrategia se definen ocho acciones: 1) Automatización de los sistemas de cobro de contribuciones; 2) Profesionalización y fortalecimiento del área recaudatoria; 3) Monitoreo de las actividades de fiscalización; 4) Actualización del padrón fiscal; 5) Modernizar sistema de recaudación; 6) Regularización de empresas con adeudos del impuesto sobre nóminas; 7) Asesoría técnica especializada para los proyectos de la administración estatal; y 8) Fortalecimiento de la capacidad recaudatoria de los municipios a través de la coordinación con la Secretaría de Finanzas Estatal y de asesoría técnica (PED, 2017).

⁷ Se definen cinco acciones: 1) implementar el presupuesto basado en resultados en todas las dependencias; 2) Fortalecer el Sistema de Evaluación del Desempeño Estatal; 3) Promover la rendición de cuentas; 4) Fortalecer planeación presupuestal; y 5) Capacitación a los municipios para la administración de sus recursos (PED, 2017).

⁸ Se establecen tres acciones: 1) Establecimiento de convenios de colaboración con las dependencias federales para la obtención de mayores recursos para el financiamiento del

A pesar de la complejidad que implica el análisis de cada una de estas estrategias podemos afirmar que, sin duda, tienen el objetivo de fortalecer la estructura financiera del estado de Tlaxcala. Dicha estructura se puede visualizar a través de los instrumentos normativos que regulan tanto los ingresos y los egresos.

Para el caso de los ingresos y egresos, éstos se definen de carácter anual. Pasan por el proceso legislativo, y una vez decretados, entran en vigor durante el ejercicio fiscal que se trate. El INEGI, genera a través de múltiples herramientas, estadística en relación a la forma en la que las administraciones tributarias estatales recaudan ingresos y ejecutan el gasto público. Entre las principales herramientas que se disponen para el análisis, se encuentra la que integra el Banco de Información Económica (BIE), el cuál a través del conjunto de datos Finanzas Públicas Estatales, es posible visualizar cuál ha sido el comportamiento efectivo de la política fiscal, materializado en sus niveles de ingreso y gasto, desde donde se puede desagregar hasta ver los ingresos y egresos en los que se coordinan las entidades federativas con la federación. Tlaxcala, reportó durante el periodo 2017-2021 los siguientes ingresos:

desarrollo del estado; 2) Participación activa en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para dar seguimiento oportuno de los mecanismos de distribución de los recursos federales asignados al estado; y 3) Regular la operación de asociaciones público-público privadas en el estado para generar mecanismos adicionales de financiamiento de proyectos y la operación de servicios públicos estatales y municipales (PED 2017).

Tabla 1. Ingresos Estatales de Tlaxcala 2017-2020
(cifras en millones de pesos)

Año	2017			2018			2019			2020		
	M.D.P.	%	Var. +/-	M.D.P.	%	Var. +/-	M.D.P.	%	Var. +/-	M.D.P.	%	Var. +/-
Ingresos Propios*	1,075.0	4.9%		1,153.6	5.6%	7%	1,025.4	5.4%	-11%	831.5	4.6%	-19%
Impuestos	452.1	2.0%		480.0	2.3%	6%	450.4	2.4%	-6%	425.6	2.4%	-5%
Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social	-	0.0%		-	0.0%	0%	-	0.0%	0%	-	0.0%	0%
Contribuciones de mejoras	-	0.0%		-	0.0%	0%	-	0.0%	0%	-	0.0%	0%
Derechos	401.0	1.8%		383.9	1.9%	-4%	319.0	1.7%	-17%	261.4	1.5%	-18%
Productos	200.9	0.9%		275.1	1.3%	37%	253.7	1.3%	-8%	143.9	0.8%	-43%
Aprovechamientos	20.9	0.1%		14.6	0.1%	-30%	2.3	0.0%	-84%	0.5	0.0%	-76%
Transferencias*	19,934.2	90.2%		19,465.0	93.8%	-5%	17,827.4	94.0%	-14%	17,043.9	94.9%	-8%
Participaciones federales	7,562.1	34.2%		7,371.1	35.5%	-3%	7,277.5	38.4%	-1%	7,166.8	39.9%	-2%
Aportaciones federales	12,372.1	56.0%		12,093.8	58.3%	-2%	10,549.9	55.6%	-13%	9,877.1	55.0%	-6%
Otros ingresos	129.5	0.6%		126.0	0.6%	-3%	111.1	0.6%	-12%	83.5	0.5%	-25%
Financiamiento	-	0.0%		-	0.0%	0%	-	0.0%	0%	-	0.0%	0%
Disponibilidad inicial	967.3	4.4%		-	0.0%	-100%	-	0.0%	0%	-	0.0%	0%
Total	22,106.0	100.0%		20,744.6	100.0%	-6%	18,963.9	100.0%	-9%	17,958.9	100.0%	-5%
INPC Enero	93.604			98.795			103.108			106.447		
Factor de Deflación	1.000			0.947			0.908			0.879		

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI.⁹

Nota: Los apartados Ingresos Propios y Transferencias no forman parte del 100% de ingresos, simplemente tienen el objetivo de identificar la fuente de ingresos, respecto a si es estatal o proviene de la Federación.

En consecuencia, podemos observar que existe una fuerte dependencia de ingresos provenientes de la Federación, tal como lo advierte la estructura fiscal. Para el caso de 2021, de acuerdo al Decreto de Presupuesto de Egresos para el Estado de Tlaxcala para el Ejercicio Fiscal 2021 llega a ser del 95%. Esto es, que Tlaxcala solo contará con un 5% de ingresos propios.

Particularmente la dependencia fiscal, implica que el Estado se supedita a las capacidades de la Federación y que, ante un entorno económico adverso, como lo manifiesta CEPAL (2020) y Miller y Rivas (2020), la mayoría de

⁹ Para favorecer la comparabilidad entre cifras se utilizó el método de deflación basado en el Índice Nacional de Precios y Cotizaciones disponible para consulta en el Sistema de Información Económica del Banco de México (Banxico, 2021) y se tomó como base el INPC de enero de 2017. Por ejemplo, para calcular el factor de deflación para el año 2019, se generó del cociente entre el INPC de enero de 2017 y el INPC de enero de 2019. De la misma manera, para la comparación y análisis de la información, se utilizó la estructura en la que se presenta el conjunto *Finanzas Públicas* del Banco de Información Económica (INEGI, 2021b) conforme la *Síntesis metodológica de la estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Julio 2016* (INEGI, 2016).

los fondos participables que integran las transferencias (participaciones y aportaciones) dependen en gran medida de la actividad económica, por lo que son sensibles a las variaciones del ciclo económico. Una progresiva mitigación de la dependencia fiscal, redundaría en recursos, de los cuáles puede disponer libremente el Gobierno estatal, ya que las transferencias etiquetadas (también llamadas condicionadas) implican que tienen un destino específico. En otras palabras, depender de la Federación también implica que el Gobierno del Estado se encuentre limitado para ejecutar el gasto público en función de la definición propia de sus problemas locales.

Un dato que se observa en el Banco de Información Económica (INEGI, 2021b), es que Tlaxcala a nivel estatal, ha decidido reiteradamente no obtener ingresos por concepto de Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social, tampoco por concepto de Contribuciones de Mejoras. Lo que representa una oportunidad para incrementar sus fuentes de ingreso.

Especialmente en el caso de los ingresos, se entiende que los impuestos constituyen una de las contribuciones óptimas. Encontramos que, para Tlaxcala, el impuesto más representativo lo constituye el Impuesto Sobre Nóminas, con \$538 millones de pesos (mdp) proyectados para recaudar en el 2021, seguido del Impuesto sobre adquisición de vehículos automotores usados con 13 mdp, sin embargo, representan un 2.6% y 0.1%, respectivamente, del total de ingresos que estima percibir el Estado para el 2021.

Tabla 2. Ingresos Estatales Totales 2017-2021
(cifras en millones de pesos)

Año	2017		2018			2019			2020		
	M.D.P.	%	M.D.P.	%	Var. +/-	M.D.P.	%	Var. +/-	M.D.P.	%	Var. +/-
Ingresos Propios*	204,253.9	10.1%	198,124.2	9.7%	-3%	205,597.9	10.6%	4%	187,683.7	9.7%	-9%
Impuestos	90,127.3	4.5%	90,514.2	4.4%	0%	95,275.7	4.9%	5%	92,497.3	4.8%	-3%
Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social	19,517.9	1.0%	19,464.4	1.0%	0%	19,820.8	1.0%	2%	21,116.7	1.1%	7%
Contribuciones de mejoras	1,643.4	0.1%	1,259.3	0.1%	-23%	1,235.2	0.1%	-2%	1,019.9	0.1%	-17%
Derechos	50,701.4	2.5%	50,624.7	2.5%	0%	55,594.1	2.9%	10%	48,219.6	2.5%	-13%
Productos	9,507.2	0.5%	8,830.5	0.4%	-7%	8,823.5	0.5%	0%	6,892.0	0.4%	-22%
Aprovechamientos	32,756.7	1.6%	27,431.2	1.3%	-16%	24,848.6	1.3%	-9%	17,938.4	0.9%	-28%
Transferencias*	1,613,755.6	80.0%	1,644,323.4	80.4%	5%	1,609,543.0	82.7%	-4%	1,573,252.8	81.5%	-5%
Participaciones federales	676,503.0	33.5%	708,548.6	34.7%	5%	714,177.7	36.7%	1%	673,642.4	34.9%	-6%
Aportaciones federales	937,252.6	46.4%	935,774.7	45.8%	0%	895,365.4	46.0%	-4%	899,610.4	46.6%	0%
Otros ingresos	46,293.2	2.3%	43,791.8	2.1%	-5%	33,249.5	1.7%	-24%	22,157.9	1.1%	-33%
Financiamiento	149,717.1	7.4%	155,307.0	7.6%	4%	96,840.9	5.0%	-38%	146,641.3	7.6%	51%
Disponibilidad inicial	4,354.3	0.2%	2,452.0	0.1%	-44%	1,262.8	0.1%	-48%	875.8	0.0%	-31%
Total	2,018,374.1	100.0%	2,043,998.4	100.0%	1%	1,946,494.3	100.0%	-5%	1,930,611.6	100.0%	-1%
INPC Enero	93.604		98.795			103.108			106.447		
Factor de Deflación	1.000		0.947			0.908			0.879		

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI.

Nota: Los apartados Ingresos Propios y Transferencias no forman parte del 100% de ingresos, simplemente tienen el objetivo de identificar la fuente de ingresos, respecto a si es estatal o proviene de la Federación.

Comparando la estructura de ingresos con las demás entidades federativas durante el mismo periodo del 2017 al 2021, consideramos pertinente señalar las siguientes observaciones:

1. Tlaxcala presenta una débil recaudación de ingresos propios, que suma apenas un 6% por este concepto, en concreto el promedio de la recaudación de las demás entidades federativas es mucho mayor promediando un 19% de ingresos propios durante el periodo 2017-2020 (considerando ingresos ordinarios y extraordinarios). Incluso para el mismo periodo se tiene un promedio nacional de ingresos derivados por financiamiento del 6.9% de las entidades federativas, tenemos que Tlaxcala es de las pocas entidades federativas que no considera a la deuda pública como fuente de financiamiento.
2. Tlaxcala tiene lo que se conoce como un bajo esfuerzo recaudatorio, dado que el nivel de ingresos propios considerado como porcentaje de su producto interno bruto estatal en términos reales, con base en

estimaciones propias, representó el 1.12% en 2017, el 1.23% en 2018 y el 1.09% para 2019. Sobre esta misma perspectiva Hansjörg y Josette (2011) estiman para México un 3.3%¹⁰ de recaudación subnacional como porcentaje del PIB subnacional, lo que implica que a pesar de que en Tlaxcala existe actividad económica expresada en el PIB, no se refleja en términos de recaudación, por lo que se debe propender a incrementar el padrón fiscal y a realizar los actos de fiscalización correspondientes, así como las demás acciones de la autoridad recaudadora.

3. En lo que tiene que ver con ingresos extraordinarios, por ejemplo, los derivados de financiamiento Tlaxcala tiene la firme política de no recurrir al endeudamiento. Sin embargo, la deuda pública constituye una fuente real de recursos para la realización de proyectos públicos, tal como lo prevé la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. El tema de la deuda subnacional es objeto de debate, así como de interés académico, García (2019) señala que existen evidencias de que el destino de la deuda generalmente se orienta a gasto corriente, Sánchez (2017) aborda el tema desde las variables partidistas. La cruda realidad socioeconómica tlaxcalteca la podemos ver sintetizada en el indicador de pobreza, que implica el número de personas que se ubican con dificultades para satisfacer sus necesidades básicas, en ello se puede observar de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de Política Social (CONEVAL, 2018) que un 48% de la población tlaxcalteca se encuentra en condición de pobreza alimentaria, patrimonial y de capacidades. ¿Será conveniente permanecer sin deuda pública ante estos niveles de pobreza?
4. Es posible que Tlaxcala fortalezca su erario a través de la incorporación del cobro de Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social, así como de

¹⁰ Dicho estudio fue llevado a cabo por la OCDE, en la que a través de un cuestionario se determinó una variable útil para determinar el grado de autonomía fiscal. Para comparar el contexto mexicano, de su recaudación subnacional como porcentaje del PIB subnacional con otras naciones, como Australia que promedia un 9.5%, España un 6.73%, lo que nos expresa también el grado de concentración que existe en México en consistencia a la centralización de las potestades tributarias.

Contribuciones de Mejoras. Para el caso de los impuestos, Tlaxcala puede establecer: 1) Impuesto a las remuneraciones y al trabajo no subordinado; 2) Impuestos por traslado de dominio de bienes inmuebles; 3) Impuestos por adquisición de bienes inmuebles; 4) Impuestos a la educación; 5) Impuesto para fomento al turismo; 6) Impuesto para obras de infraestructura urbana; 7) Impuesto industrial para la protección del ambiente; En el caso de los derechos: a) Derechos por la prestación de servicios educativos; b) Derechos por la prestación de servicios de salud; c) Derechos ambientales; d) Derechos por suministro y uso de agua; e) Derechos de urbanización; f) Derechos por fraccionamiento territorial; g) Derechos por servicio de desarrollo de obras públicas; h) Derechos por el uso, goce, aprovechamiento y explotación de bienes de dominio público; i) Derechos por panteones; j) Derechos por estacionamientos; k) Derechos por servicios prestados por el Poder Judicial del Estado; entre otros.

5. Para el caso de los ingresos por transferencias federales, tanto participaciones como aportaciones observamos que, en promedio, del 2017 al 2020, éstas representan un 37% y un 56%, respectivamente, de los ingresos totales. Las participaciones reportan una tendencia progresiva incremental en términos reales, para 2017 representaron el 34%, para 2018 el 35%, para 2019 el 38%, para 2020 el 39% y para el 2021 (Decreto No. 295/2020) se espera que éstas representen el 43% de ingresos. Para el caso de las aportaciones, éstas representan para 2017 el 56% del erario, para 2018 el 58%, para el 2019 el 55%, para 2020 el 55% y para 2021 se espera representen el 51% del total de ingresos. Para el 2021 de acuerdo al Decreto, se estimó que las aportaciones se concentrarán en 3 fondos, el Fondo de Aportaciones para la Nómina y el Gasto Operativo en Educación (FONE) representará un 27% del total de los ingresos, seguido del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) con un 9.1%, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FAFM) con un 4.4%; que, junto con

el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) con un 4.3% representan en conjunto el 44% de los ingresos totales.

1.2 Ejercicio del gasto público

Del análisis del gasto público, ocurrido en el periodo del 2017 al 2021, observamos que la estructura de ingresos ejerce una influencia directa en la estructura de gastos. El hecho de que las aportaciones signifiquen alrededor de la mitad del presupuesto genera el fenómeno de que no se puede disponer este recurso para fines distintos a los especificados. La fuerte dependencia fiscal de Tlaxcala, sin embargo, genera fenómenos variados, las participaciones federales compensan el débil esfuerzo recaudatorio. La composición e integración del gasto público de Tlaxcala, la podemos apreciar en la Tabla 3.

Tabla 3. Egresos Estatales de Tlaxcala 2017-2021
(cifras en millones de pesos)

Año	2017		2018			2019			2020		
	M.D.P.	%	M.D.P.	%	Var. +/-	M.D.P.	%	Var. +/-	M.D.P.	%	Var. +/-
Concepto											
Servicios personales	2,066.1	9.3%	1,982.4	9.0%	-4%	2,027.4	9.6%	2%	2,111.5	10.1%	4%
Materiales y suministros	187.4	0.8%	198.7	0.9%	0%	197.4	0.9%	0%	207.5	1.0%	5%
Servicios generales	299.7	1.4%	285.9	1.3%	0%	245.5	1.2%	0%	212.7	1.0%	-13%
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	13,880.9	62.8%	13,965.3	63.6%	1%	13,362.4	63.3%	-4%	13,469.8	64.7%	1%
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	68.2	0.3%	192.2	0.9%	182%	172.6	0.8%	-10%	77.3	0.4%	-55%
Inversión pública	816.5	3.7%	1,226.1	5.6%	50%	1,097.0	5.2%	-11%	674.9	3.2%	-38%
Inversiones financieras y otras provisiones	51.9	0.2%	173.7	0.8%	235%	64.2	0.3%	-63%	13.2	0.1%	-79%
Recursos asignados a municipios	3,759.9	17.0%	3,908.4	17.8%	4%	3,915.3	18.5%	0%	4,030.8	19.4%	3%
Deuda pública	-	0.0%	-	0.0%	0%	-	0.0%	0%	-	0.0%	0%
Disponibilidad final	975.5	4.4%	29.8	0.1%	-97%	25.1	0.1%	-16%	17.0	0.1%	-32%
Total	22,106.0	100.0%	21,962.6	100.0%	-1%	21,107.0	100.0%	-4%	20,814.8	100.0%	-1%
INPC Enero	93.604		98.795			103.108			106.447		
Factor de Deflación	1.000		0.947			0.908			0.879		

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI.¹¹

¹¹ Se utilizó el mismo método de deflación de la Tabla 1 y 2 al momento de analizar los egresos, para favorecer su comparabilidad al igual que en la Tabla 4.

Tabla 4. Egresos Estatales Totales 2017-2021 (cifras en millones de pesos)

Año	2017			2018			2019			2020		
	M.D.P.	%		M.D.P.	%	Var. +/-	M.D.P.	%	Var. +/-	M.D.P.	%	Var. +/-
Servicios personales	414,929.4	20.6%		404,340.2	19.8%	-3%	404,848.0	20.8%	0%	402,636.2	20.9%	-1%
Materiales y suministros	21,198.3	1.1%		22,558.3	1.1%	0%	20,239.7	1.0%	0%	18,710.8	1.0%	-8%
Servicios generales	71,458.2	3.5%		75,788.2	3.7%	0%	72,100.9	3.7%	0%	64,033.0	3.3%	-11%
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	895,287.6	44.4%		916,787.2	44.9%	2%	905,470.2	46.5%	-1%	908,535.0	47.1%	0%
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	11,120.0	0.6%		10,456.2	0.5%	-6%	8,508.5	0.4%	-19%	7,749.3	0.4%	-9%
Inversión pública	74,634.6	3.7%		82,262.4	4.0%	10%	50,459.5	2.6%	-39%	52,410.9	2.7%	4%
Inversiones financieras y otras provisiones	10,948.0	0.5%		10,689.8	0.5%	-2%	9,680.7	0.5%	-9%	7,883.7	0.4%	-19%
Recursos asignados a municipios	318,203.2	15.8%		319,506.5	15.6%	0%	326,249.1	16.8%	2%	320,411.6	16.6%	-2%
Deuda pública	161,467.4	8.0%		165,317.5	8.1%	2%	98,720.9	5.1%	-40%	128,105.6	6.6%	30%
Disponibilidad final	39,127.4	1.9%		36,292.0	1.8%	-7%	50,216.7	2.6%	38%	20,135.8	1.0%	-60%
Total	2,018,374.1	100.0%		2,043,998.4	100.0%	1%	1,946,494.3	100.0%	-5%	1,930,611.6	100.0%	-1%
INPC Enero	93.604			98.795			103.108			106.447		
Factor de Deflación	1.000			0.947			0.908			0.879		

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI.

Al analizar la estructura de egresos estatal de Tlaxcala contra las estructuras de gasto público de las demás entidades federativas, del 2017 al 2021 encontramos lo siguiente:

1. El pago por concepto de gasto corriente se considera elevado, ya que, por gasto público de capital, orientado a la obra pública no representa más allá del 4% en promedio del 2017 al 2020 para el Estado de Tlaxcala, similar al comportamiento de las demás entidades federativas. Sin embargo, en el caso de lo observado en 2020, vemos como de forma general hubo una disminución considerable en la inversión en obra pública, cuyo promedio nacional cayó al 3%. Por lo que inferimos que las haciendas estatales estimaron una probable reducción de ingresos, actuando en consecuencia. La inversión pública es necesaria para favorecer una reactivación económica y una recuperación de los niveles de empleo, previos a la contingencia sanitaria de 2020.

2. La política de la deuda pública que aplica el Estado de Tlaxcala, reporta un efecto visible en la integración del gasto. Al no incurrir en esta fuente de financiamiento, tiene el beneficio de que no se integra como un compromiso de pago de dichas obligaciones que, en lo general, promedian un 7% del gasto público que destinan las entidades federativas a este rubro. Desafortunadamente la dependencia fiscal del Tlaxcala diluye este

beneficio, puesto que no existe libertad plena en el ejercicio de sus recursos, principalmente al provenir de aportaciones etiquetadas y a un nivel de participaciones que hace difícil el planteamiento de proyectos y obras de infraestructura de gran calado. Observamos que las entidades que han optado por financiamiento a través de la emisión de títulos y valores son Chihuahua y Veracruz, lo que representa una opción de financiamiento a mejores tasas que la banca comercial. Resultando un promedio del 7% de gasto público que destinan las entidades federativas, un 4% se destina al pago de la deuda y un 2% al pago de intereses (INEGI, 2021b).

3. En el caso del gasto público en capítulo 1000, Servicios Personales, Tlaxcala reporta un 10% de su gasto, casi la mitad de niveles de gasto respecto al promedio nacional, que es del 21% en dicho rubro. En cuanto a las dependencias que absorben dichos recursos, encontramos que Tlaxcala no asigna recursos, dado su estructura orgánica de esos periodos a la salud, la planeación y el desarrollo social, por lo que la inminente creación de esas áreas deberá estar supeditada a su inclusión en la estructura de gasto. Las transferencias internas tanto al poder Ejecutivo como Legislativo del Estado son del 1% del gasto público, respectivamente, similar al promedio de las entidades federativas. De acuerdo a la clasificación funcional de las transferencias internas, el principal rubro lo constituyen las transferencias a instituciones y programas de educación, con un 35% del gasto, y salud, con un 19%, mientras que el resto¹² promedia un 1%.

4. En cuanto a las participaciones, Tlaxcala se mantiene con un flujo de participaciones hacia los municipios ligeramente superior a la media nacional. Mientras que en promedio las entidades federativas destinan el 16% de sus recursos hacia los municipios, Tlaxcala destina el 19% para el 2020. En aportaciones es similar la proporción a la media nacional, los gobiernos estatales destinan un 7% al rubro de aportaciones, dentro de ellas un 4% para el fortalecimiento municipal, un 3% a la infraestructura social

¹² Dentro de esta clasificación encontramos los rubros de asistencia social, seguridad social, cultura y deporte, seguridad pública, turismo, sector agropecuario, sector económico, programas ecológicos y programas de infraestructura.

municipal, seguidas de un 2% de monto asignado a los municipios y un 2% para el cumplimiento de los convenios con gobierno federal.

Otro dato que resulta relevante, es que el gasto público es un tema complejo de analizar. La definición de la programación del gasto, resulta del Plan Estatal de Desarrollo, por lo que este instrumento debería de considerarse para su evaluación. Una aplicación óptima del gasto, tendría que vincularse con el cumplimiento de las prioridades, estrategias, metas y objetivos considerados en el Plan Estatal. Por lo que a los alcances de esta investigación competen, es posible recurrir al ciclo presupuestario como un medio para saber si se está gastando conforme lo presupuestado. La fiscalización de la cuenta pública, es una actividad sistemática donde el Poder Legislativo del congreso local de Tlaxcala a través de su Órgano de Fiscalización Superior (OFS) del Congreso del Estado de Tlaxcala, revisa y dictamina el cumplimiento de las disposiciones en materia de gasto público. Sobre esta misma línea, el dictamen de la cuenta pública 2017 el OFS Tlaxcala emitió un dictamen positivo con salvedades; para la cuenta pública de 2018 un dictamen positivo; para la cuenta pública de 2019 hubo un dictamen negativo y; para la cuenta pública 2020 también se emitió un dictamen negativo.

Los actos derivados de la fiscalización de la cuenta pública 2017 de acuerdo al Informe (OFS, 2018) recayeron en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado, la Secretaría de Educación Pública del Estado y la Secretaría de Obras Públicas Desarrollo Urbano y Vivienda. El Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018, (OFS, 2019) determinó una gestión razonable de la Secretaría de Gobierno, así como de la Oficialía Mayor de Gobierno, resultando en una gestión razonable de las demás secretarías revisadas.

Para el caso de la Cuenta Pública 2019, el informe (OFS, 2020) se registró un cumplimiento de metas y/o prestación de servicios públicos del 91.73% de las metas, particularmente la Secretaría de Turismo reporta un 30.4% de cumplimiento de metas, la Coordinación del Sistema Estatal de Promoción al Empleo y Desarrollo Comunitario del Gobierno del Estado

reportó un cumplimiento de metas del 76.3%, la Coordinación de General de Ecología un 75% de metas, la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda un 70% de metas.

La cuenta Pública 2020 (OFS, 2021) presenta un incumplimiento de metas superior, para el caso de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte del Estado de Tlaxcala reporta un 66.7% de metas, la Coordinación del Sistema Estatal de Promoción de Empleo y Desarrollo Comunitario del Gobierno del Estado reporta un 71.1%, el Centro de Educación Continua y a Distancia Unidad Tlaxcala, reporta un cumplimiento del 20% de metas, el Instituto Estatal de la Mujer un 25% de metas, la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Viviendas un 54.2%. Cabe señalar que en éste ejercicio fiscal se hicieron latentes los efectos de la contingencia sanitaria.

La complejidad de la evaluación del gasto es objeto de estudio en específico, sin embargo, dada la información existente y el enfoque utilizado para abordarlo, nos permite tener una noción acerca del cumplimiento de objetivos del Gobierno del Estado de Tlaxcala. Los actos de fiscalización que recaen sobre la cuenta pública constituyen mecanismos institucionales sólidos que redundan en un mayor control ciudadano de los fondos públicos.

1.3 Tlaxcala y la relación fiscal con la Federación

En relación a la política fiscal para el desarrollo, o sostenible, existen estudios como el de Coronado (2010) que trata acerca de la sostenibilidad de las finanzas subnacionales frente a la relación que tienen con las finanzas federales, que Jiménez (2009) resalta, pero enfocada a un nivel macroeconómico. Díaz-Cayeros (2004) describe acerca de estrategias que se utilizaban para incrementar la captación de recursos fiscales dentro del federalismo mexicano. Amarillas y Gámez (2018) distinguen las modificaciones más significativas que se han dado dentro del esquema federalista mexicano. Ramírez y López (2018) abordan un análisis exhaustivo acerca de la relación ingreso y egresos, dentro del contexto subnacional mexicano. El Instituto Mexicano para la Competitividad (2020) genera un diagnóstico a través del

reporte de ingresos subnacional, pero se realiza antes de la contingencia sanitaria y solamente se enfoca en el rubro de ingresos.

Durante el desarrollo de este trabajo, hemos podido confirmar que la relación que existe entre Tlaxcala y la Federación, es una relación de dependencia, donde la falta de esfuerzo recaudatorio redundaría en una baja obtención de ingresos propios por parte de Tlaxcala.

Tras analizar el entorno de las variables que convergen dentro del esquema actual del federalismo mexicano, consideramos relevante los siguientes hallazgos:

1. Tlaxcala cuenta con la participación más baja en cuanto a la integración del Producto Interno Bruto nacional en términos reales, ya que contribuye al PIB con un 0.6% (INEGI, 2021a), sin embargo, al momento de cuantificar el gasto federalizado para el 2020 Tlaxcala participa con el 1.1% de los recursos, por arriba de Colima y Baja California Sur, que participan cada una con el 0.8% a pesar de contribuir al PIB con el 1.0% y el 0.8% respectivamente (CEFP, 2021). Por lo que en términos generales concluimos que la relación es positiva.
2. El entorno económico derivado de la contingencia sanitaria, tal como lo reporta la Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal de la Cámara de Diputados en “la contracción del gasto federalizado entre 2020 y 2021, aunada a la baja recaudación local, compromete la capacidad de los gobiernos subnacionales para proveer bienes y servicios públicos...” situación que exacerba los problemas derivados de la dependencia fiscal. Como bien señala la Comisión “los recortes en el gasto federalizado traen como consecuencia menores recursos para desarrollo regional estatal y municipal” (CFDMCD, 2020), por lo que resulta inminente la necesidad de fortalecer los ingresos propios subnacionales. Una hacienda pública estatal débil compromete su capacidad para poder cumplir los objetivos del desarrollo, por lo que para fortalecer sus capacidades institucionales se hace necesario contemplar nuevas fuentes de financiamiento.
3. Tlaxcala, reporta hasta el 2020 la obtención de ingresos derivados de la colaboración fiscal, sin embargo, existen entidades que reportan

ingresos por concepto de convenios. Tlaxcala carece de ingresos derivados de Convenios de apoyo al desarrollo económico, Convenios para promoción y apoyo turístico, Convenios para el sector primario, Convenios al sector económico, entre otros, lo que representa una oportunidad para la gestión con la Federación.

Conclusiones

La política fiscal constituye una de las políticas públicas más relevantes, puesto que cumple con funciones distributivas, redistributivas y de regulación. Constituye un instrumento de la política económica, la cual busca los objetivos de crecimiento económico, pleno empleo, estabilidad de precios, distribución de la renta, equilibrio de indicadores económicos, entre otros.

La competencia en materia de decisiones de política fiscal en el ámbito estatal está construida por un enfoque de competencias residuales, esto es, lo que no está reservado para la federación y los municipios, representa el ámbito de competencia estatal. La Federación distribuye sus potestades tributarias entre las entidades federativas y los municipios, sin embargo, la recaudación de las entidades subnacionales reporta un nivel de ingresos propios del 3.3% del Producto Interno Bruto, lo que refleja que actualmente el sistema de distribución de competencias fiscales se encuentra centralizado, por lo que se debe incrementar la descentralización en materia hacendaria.

El principal problema que detectamos en materia fiscal, es la fuerte dependencia de recursos que asume Tlaxcala respecto de la Federación. Se expresa tanto en una baja definición de nivel recaudatorio tanto como por una baja obtención de recursos propios como parte del PIB estatal, lo que nos hace inferir que la hacienda pública estatal está faltando en su labor recaudadora. Es necesario que se incremente el nivel de recursos dado la situación de pobreza que se presenta en la población tlaxcalteca. Recaudar más no es la única vía, también la entidad federativa puede buscar opciones de financiamiento tales como el endeudamiento público.

Del mismo modo, no se puede asumir el costo político que tiene gravar a todos los núcleos de poder económico en el estado de Tlaxcala, lo que no permite recaudar en su totalidad los ingresos generados en la entidad. Hacerlo traería costos políticos para los gobiernos en turno, por un lado y, por otro lado, las consecuencias sociales, sin embargo, es un deber del Gobierno del Estado de Tlaxcala el cumplir con los principios establecidos en la Constitución, que establecen que los mexicanos deben contribuir al gasto público, de manera proporcional y equitativa, conforme dispongan las leyes.

A pesar de que Tlaxcala es uno de los estados con menor contribución al PIB nacional, su importancia en la economía local y nacional es ascendente, su bajo perfil en la economía no lo exceptúa de su contribución al valor agregado general, lo que falta es potenciar los sectores económicos estratégicos (industria textil, agropecuario, servicios inmobiliarios y financieros), como también explorar las particularidades que hacen de Tlaxcala una entidad singular¹³, como bien lo propone Garduño (2021) al señalar la importancia de enfocarse más sobre los ámbitos sectoriales y subsectoriales, como propuesta de política económica más *ad hoc* a las circunstancias del estado y sus municipios.

Es necesario que la administración pública estatal asuma la responsabilidad que tiene de garantizar el funcionamiento de las instituciones a su cargo, por lo que debe presentar reformas que reduzcan esta dependencia fiscal, a pesar de los costos que esto implique. De nada sirve una entidad financieramente sana cuando la mitad de su población presenta dificultades para satisfacer sus necesidades básicas (empleo, educación y vivienda). El entorno económico actual hace más necesario este cambio de política fiscal.

¹³ La infraestructura de transporte terrestre ha sido una de las grandes ventajas del estado de Tlaxcala, esto desde el inicio de su urbanización, así como el paulatino desarrollo de infraestructura carretera.

Recomendaciones

Como recomendaciones generales, podemos apreciar que se debe fortalecer la función de la autoridad recaudatoria estatal. El realizar esto va a poder incrementar el padrón de contribuyentes. De la misma forma, la sistematización y modernización de la autoridad recaudatoria repercutirá en un mayor cumplimiento de las obligaciones fiscales.

En un segundo término el plan estatal de desarrollo de la siguiente administración debe contemplar como un eje prioritario la reestructura de su hacienda pública estatal. El depender en menor medida —financieramente— de la federación, repercutirá en una mejor configuración política del estado, ello en lo que tiene que ver con el ejercicio de la democracia interna. Pues está demostrado que la dependencia económica tiene por resultados, más control político de su estructura gubernamental¹⁴.

El comercio y en menor medida la industria, son en Tlaxcala una de las principales fuentes económicas, sin embargo, la tendencia mundial apunta hacia la terciarización de la economía, lo que exige nuevas formas de hacer economía, este sector concentra una gran variedad de actividades, que bien se engarzan con la estructura productiva, según Hernández y Guevara (2013) afirman que estos movimientos empresariales logran conectarse igualmente con sectores dinámicos de la economía lo que permitiría robustecer la hacienda y la introducción de más capital al estado.

Por último, es evidente que existe un vacío notorio en la literatura especializada, en lo que tiene que ver con el tema de las finanzas públicas estatales tlaxcaltecas. De lo que se desprende una necesaria elaboración de diagnósticos particulares sobre las finanzas públicas que guarda el Estado

¹⁴ La dependencia, en sentido económico o político, tiende a limitar el poder de maniobra dentro de las decisiones sociales y gubernamentales de alguna localidad, de tal forma que su voluntad se encuentra limitada para tomar decisiones esenciales. Así, la dependencia financiera es una situación en el que la economía de la localidad se encuentra condiciona en parte por el concesionario. Dicha relación de subsunción se da debido a los fuertes vínculos financieros asimétricos que existen entre ambas partes (Aguilar, 1982; Marini, 1981).

en su conjunto. Al igual, se requiere analizar los beneficios y perjuicios que está causando el endeudamiento en las demás entidades federativas, a modo de identificar las prácticas que generan cambios en los niveles fiscales y de desarrollo en la entidad.

En prospectiva el estado de Tlaxcala logra concentrar buenas razones y propósitos para su crecimiento y desarrollo interno, pues a pesar de ser un estado pequeño, en su configuración económica cuenta con la ayuda de capital extranjero de más de 20 países de Europa y China, sobre este mismo escenario, se ha promocionado su calidad productiva y comercial para recibir inversiones internacionales. Por lo que “se puede plantear que, con inversiones, en términos relativos, moderadas respecto al resto del país, se pueden lograr tasas de crecimiento elevadas” (Rosales, 2019).

Bibliografía

- Aguilar, M. A. y Carmona, F. (1981). *México. Riqueza y Miseria*. Nuestro Tiempo.
- Alonso, J. A. (2006). Soberanía nacional y neoliberalismo en México: el nuevo sector manufacturero en Tlaxcala *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 37(145), 81-103.
- Amarillas, V. y Gámez, C. (2018). El ciclo político en las participaciones federales a los estados en México 1994-2013: un estudio de eventos. *Revista Paradigma Económico*, 1, 5-24. <https://paradigmaeconomico.uaemex.mx/article/view/11007>
- Banco de México (2021). *Sistema de Información Económica*. <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CP154&locale=es>
- _____(2022). *Política Monetaria*. http://educa.banxico.org.mx/banco_mexico_banca_central/politica-monetaria-banco-mexi.html
- Brosio, G., Jiménez, J. P. y Ruelas, I. (2017). Analizando el impacto de la política fiscal sobre la desigualdad personal y regional: el caso

- de México. *VI Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local*, Córdoba, Argentina.
- Cárdenas, F. (2011). *Introducción al estudio del Derecho Fiscal*. Porrúa.
- Centro de Estudios de Finanzas Públicas (2021). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2020. Gasto Federalizado pagado a entidades federativas y municipios*. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2021/cefp0152021.pdf>
- Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (2011), *Hacerlo mejor. Índice de productividad en México*. México.
- Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal de la Cámara de Diputados (2020). *Boletín noviembre 2020*. Congreso de la Unión. <https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/boletines/comision-de-federalismo-y-desarrollo-municipal-solicita-incremento-de-3-4-en-su-opinion-sobre-el-ppef-2021#gsc.tab=0>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo, Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL*. Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020). América Latina y el Caribe ante la pandemia del covid-19. Efectos económicos y sociales. *Informe especial covid-19, 1*.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020). *Informe de Pobreza y Evaluación 2020. Tlaxcala*. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Tlaxcala_2020.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente (2021). Diario Oficial de la Federación 5 de febrero de 1917. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Coronado Quintanilla, J. (2010). Sostenibilidad de las finanzas en gobiernos subnacionales. *Trimestre fiscal*, (95), 29-75.
- Cuadrado-Roura, J. (2010). *Política Económica. Elaboración, objetivos e instrumentos*. McGraw-Hill Education.

- Decreto No. 295.- Ley de Ingresos del Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2021. Periódico Oficial del 24 de diciembre de 2020. Tomo XCIX Segunda Época, No. 3. Extraordinario.
- Díaz-Cayeros, A. (2004). *Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano. Política y gobierno*, 229-261. <http://politicaygobierno.cide.edu/index.php/>
- Flores, Z. (2019, 02 de diciembre). No hay crecimiento, pero sí mejor distribución de la riqueza: AMLO tras 1 año de Gobierno. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/no-hay-crecimiento-pero-si-mejor-distribucion-de-la-riqueza-amlo/>
- Fondo Monetario Internacional (2014). *Fiscal Policy and Income Inequality*. Washington, D.C.
- Galindo, M. y Ríos, V. (2015). Productividad. *Serie de Estudios Económicos*, (1). https://scholar.harvard.edu/files/vrios/files/201508_mexicoproductivity.pdf
- García, M. (2019). Efectos de la deuda pública subnacional en la inversión pública productiva en México. *Análisis económico*, 34(87), 199-222.
- Garduño, K. (2021). Análisis tridimensional de la economía de Tlaxcala con Insumo-Producto Regional. *Regiones y Desarrollo Sustentable*, XXI(41).
- Gobierno de Tlaxcala (2017-2021). *Plan Estatal de Desarrollo*. <https://si.tlaxcala.gob.mx/images/stories/PED17.pdf>
- Hansjörg, B. y Josette, R. (2011). *La Autonomía Fiscal de los Gobiernos Subcentrales. Una actualización*. <https://biblat.unam.mx/hevila/Trimestrefiscal/2011/no97/3.pdf>.
- Hernández Cortés, C. y Guevara Aguilar, R. (2013). Estructura y dinámica del comercio y los servicios en Tlaxcala y los municipios rurales, 1980-2003. *Aportes, Revista de la Facultad de Economía*, XVIII(48).
- Hidalgo, E. C. (2020). Es el momento de la política fiscal: repensar los estabilizadores automáticos contra la pandemia. *Revista de economía mundial*, (56).

- Instituto Mexicano para la Competitividad (2020). *Diagnóstico IMCO. Hablemos de los ingresos en los Estados. Reporte de ingresos subnacional*. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2020/02/20200213_HABLEMOS_DE_INGRESOS_Documento-3.pdf
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2016). *Síntesis metodológica de la estadística de finanzas públicas estatales y municipales*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825085926.pdf
- _____ (2020). *Presentación de Resultados: Tlaxcala INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020_pres_res_tlax.pdf
- _____ (2021a). *Banco de Información Económica*. <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0>
- _____ (2021b). *PIB por Entidad Federativa (PIBE) Base 2013. 2020 preliminar*. <https://www.inegi.org.mx/programas/pibent/2013/>
- Jiménez Guillén, R. (2021). Economía local destrozada por el neoliberalismo. *La Jornada de Oriente*. <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/tlaxcala/economia-local-destrozada-por-el-neoliberalismo/>
- Jiménez, J. P. y Podestá, A. (2009). Las relaciones fiscales intergubernamentales y las finanzas subnacionales ante la crisis. *Trimestre Fiscal*, 263.
- Lima Gutiérrez, J. A. (2019). Una alternancia política con alta intensidad. El caso de los gobiernos municipales del estado de Tlaxcala. *Espacios Públicos*, 22(56), 107-129.
- Marini Ruy, M. (1981). *Dialéctica de la Dependencia*. Era.
- Melián J., M. B. (2018). Los efectos de la política fiscal sobre la desigualdad. *Revista de economía mundial*, (49). <http://uhu.es/publicaciones/ojs/index.php/REM/article/view/3890/3807>
- Miller J., L. C. y Rivas M., M. I. D. (2020). Implicaciones económicas y para las finanzas públicas por la pandemia de covid-19. *Pluralidad*

- y *Consenso*, 10(44), 94-101. www.revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/download/673/631
- Montiel, A. (2018). Enfoque de la política fiscal en Venezuela en el período 2000-2016. *Económicas CUC*, 39(2), 95-108. <file:///C:/Users/USUARI~1/AppData/Local/Temp/Dialnet-EnfoqueDeLaPoliticaFiscalEnVenezuelaEnElPeriodo200-6989520.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (2015). *Addis Ababa Action Agenda*. https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2021a). *Déclaration sur une solution reposant sur deux piliers pour résoudre les défis fiscaux soulevés para la numérisation de l'économie*. <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/declaration-sur-une-solution-reposant-sur-deux-piliers-pour-resoudre-les-defis-fiscaux-souleves-par-la-numerisation-de-l-economie-octobre-2021.pdf>
- _____ (2021b). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2021 - México*. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-mexico.pdf>
- Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Tlaxcala (2018). *Informe del Resultado de la Revisión de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017*. https://ofstlaxcala.gob.mx/transparencia/uploads/doc_ofs/XXV/INF_2017/Poderes%20del%20Estado/1.%20Poder_Ejecutivo/1.%20Poder%20Ejecutivo_Informe_2017.pdf
- _____ (2019). *Informe del Resultado de la Revisión de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018*. https://ofstlaxcala.gob.mx/transparencia/uploads/doc_ofs/XXV/inf_2018/Poderes/2.%20Poder%20Ejecutivo_Informe_2018.pdf
- _____ (2020). *Informe del Resultado de la Revisión de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019*. https://www.ofstlaxcala.gob.mx/transparencia/uploads/doc_ofs/XXV/inf_2019/estatales/ejecutivo/1._Informe_P_EJECUTIVO_2019.pdf

- _____ (2021). *Informe del Resultado de la Revisión de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020*. https://www.ofstlaxcala.gob.mx/transparencia/uploads/doc_ofs/XXV/inf_2020/estatales/ejecutivo/1.%20Informe_P_EJECUTIVO_2020.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015). *Objetivos del Desarrollo Sostenible*. <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- Ramírez Cedillo, E. y López Herrera, F. (2018). ¿Sincronización fiscal en el nivel subnacional? México 1989-2016. *Investigación económica*, 77(305), 40-73. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-16672018000300040&script=sci_arttext
- Rosales Contreras, R. A. (2019). Tlaxcala lidera en crecimiento económico nacional. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Tlaxcala-lidera-en-crecimiento-economico-nacional-20200130-0016.html>
- Sánchez, J. (2017). Variables partidistas y deuda pública subnacional en México. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 26(2), 127-146.

La edición de esta obra estuvo a cargo de Arturo Juárez Martínez, Mary
Carmen Paredes Díaz y Rafael Cruz Sánchez

Se terminó de subir a la red en Septiembre de 2022

Se empleó tipo de letra Times New Roman,
tamaño 11, 12, 13, 15, 18 y 22 puntos.

Septiembre
2022

